



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO.410.003.02.2022

Pan
Robert Kostro
Dyrektor Muzeum Historii Polski w Warszawie
ul. Mokotowska 33/35
00-560 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst zmieniony zgodnie z uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli nr KPK-KPO.443.118.2022 z dnia 10 października 2022 r.

P/22/018 Budowa Muzeum Historii Polski

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Muzeum Historii Polski w Warszawie ¹ , ul. Mokotowska 33/35, 00-560 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Robert Kostro, Dyrektor MHP od dnia 1 sierpnia 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. 2. Realizacja przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. 3. Wydatkowanie środków publicznych na przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2022 (do dnia zakończenia kontroli ²), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Sylwia Materkowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/17/2022 z dnia 29 kwietnia 2022 r. 2. Marcel Knyżewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/18/2022 z dnia 29 kwietnia 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4)</p>

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W ocenie NIK przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane, polegające na budowie Muzeum Historii Polski w Warszawie, nie zostało rzetelnie przygotowane oraz nie było właściwie wykonywane, co skutkowało wzrostem planowanych kosztów i wydłużeniem terminu realizacji, przy czym wynikało to zarówno z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od Muzeum. Jednocześnie NIK ocenia, że MHP prawidłowo wydatkowało środki publiczne na przedmiotową inwestycję.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Muzeum nierzetelnie opracowało projekt programu wieloletniego „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie” ⁵ , który został przyjęty uchwałą Nr 118/2015 Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie” ⁶ . Jedną z głównych przyczyn niewłaściwego opracowania projektu PW „Budowa MHP” było wyznaczenie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego ⁷ krótkiego terminu na wykonanie tego zadania.

¹ Dalej: MHP lub Muzeum.

² Tj. do dnia 15 lipca 2022 r.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Program lub PW „Budowa MHP”, odpowiednio z: 2015 r., 2017 r., 2018 r., 2021 r.

⁶ Dalej: uchwała RM z 2015 r. – patrz: <https://bip.mkidn.gov.pl/pages/legislacja/programy-wieloletnie/program-wieloletni-budowa-muzeum-historii-polski-w-warszawie> [dostęp: 11 lipca 2022 r.].

⁷ Dalej: Minister.

Przygotowane przez MHP i przyjęte w uchwale RM z 2015 r. założenia były nierealne do osiągnięcia w zakładanym czasie oraz przy planowanych kosztach. W dacie podjęcia uchwały RM z 2015 r. Muzeum m.in. nie posiadało prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane⁸ oraz decyzji o pozwoleniu na budowę⁹, a nieruchomość na potrzeby budowy MHP została wydzielona przez Ministerstwo Obrony Narodowej¹⁰ dopiero w dniu 31 sierpnia 2017 r.¹¹ W zakresie kosztów PW „Budowa MHP” z 2015 r. przyjęto, że plan finansowy „prezentuje wstępny szacunek przewidywanych nakładów”, a „urealnienie wyceny będzie możliwe w miarę postępu prac projektowych”. Ponadto przy opracowaniu w 2015 r. projektu PW „Budowa MHP” zostały wykorzystane dane i informacje dotyczące planowanej inwestycji w innej lokalizacji¹², natomiast nie przeprowadzono analiz określających ryzyka związane z realizacją tego zadania w nowym miejscu¹³.

Dyrektor MHP wyznaczył podmioty i osoby odpowiedzialne za działania w ramach przedsięwzięcia, jednakże nie zapewnił przez ponad 1,5 roku obsady stanowiska Zastępcy Dyrektora ds. Organizacyjno-Prawnych¹⁴, a także nie skorzystał z możliwości zatrudnienia Inwestora Zastępczego. Muzeum posiadało kompletną dokumentację inwestycji, przy czym w 2022 r. wystąpiło do Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków¹⁵ o wydanie ponownej decyzji pozwalającej na budowę budynku MHP¹⁶.

Założenia PW „Budowa MHP” z 2015 r. były zmieniane trzykrotnie¹⁷, w wyniku czego powierzchnia budowanego budynku została zwiększona z 24 000 m² do 44 856 m², koszty wzrosły z 310 000 tys. zł na 757 270 tys. zł, a termin zakończenia inwestycji został zmieniony z 2019 r. na 2023 r. Zmiany w PW „Budowa MHP” wynikały m.in. z: decyzji Ministra o zwiększeniu powierzchni budowanego budynku o 20 700 m², wpłynięcia w postępowaniu przetargowym na wybór generalnego wykonawcy inwestycji ofert z ceną wyższą od zakładanej, opóźnień w realizacji inwestycji.

Przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane, polegające na budowie nowej siedziby MHP, nie było właściwie realizowane, przy czym wynikało to zarówno z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od Muzeum. Muzeum co do zasady prawidłowo zorganizowało proces budowy, terminowo i rzetelnie sprawozdawało z realizacji przedsięwzięcia oraz informowało Ministra o występujących ryzykach. Jednakże

⁸ Prawo to Muzeum uzyskało w dniu 5 maja 2016 r. na podstawie umowy użyczenia zawartej ze Stołecznym Zarządem Infrastruktury, za zgodą Skarbu Państwa, wyrażoną w jego imieniu przez Prezydenta m.st. Warszawy, z dnia 11 maja 2016 r.

⁹ MHP uzyskało decyzję o przeniesieniu pozwolenia na budowę (wydaną dla MWP w dniu 28 lipca 2015 r.) w dniu 31 maja 2016 r., a decyzję o zamiennym pozwoleniu na budowę dopiero w dniu 24 maja 2017 r., podczas gdy termin ten w PW „Budowa MHP” z 2015 r. był określony na marzec 2016 r.

¹⁰ Dalej: MON.

¹¹ Termin ten w PW „Budowa MHP” z 2015 r. był określony na „nie później niż do 31 grudnia 2015 r.”.

¹² Tj. nad Trasą Łazienkowską w okolicy Zamku Ujazdowskiego w Warszawie.

¹³ Tj. na terenie Cytadeli Warszawskiej.

¹⁴ Zastępca Dyrektora ds. Organizacyjno-Prawnych wchodził w skład zespołu inwestora (zgodnie z PW „Budowa MHP” z 2015 r.) i sprawował bezpośredni nadzór nad inwestycją (zgodnie z PW „Budowa MHP” z 2017 r. i kolejnych). W dalszej treści wystąpienia: Zastępca Dyrektora MHP.

¹⁵ Dalej: MWKZ.

¹⁶ Stołeczny Konserwator Zabytków w decyzji nr 439N/17 z dnia 2 marca 2017 r. termin ważności pozwolenia na budowę budynku MHP określił na: do dnia 31 maja 2019 r.

¹⁷ Na podstawie uchwał RM: 1) Nr 165/2017 z dnia 17 października 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie”, dalej: uchwała RM z 2017 r. – patrz: <https://bip.mkidn.gov.pl/pages/legislacja/programy-wieloletnie/program-wieloletni-budowa-muzeum-historii-polski-w-warszawierdquo.php> [dostęp: 11 lipca 2022 r.]; 2) Nr 55/2018 z dnia 20 marca 2018 r., dalej: uchwała RM z 2018 r. – patrz: <https://bip.mkidn.gov.pl/pages/legislacja/programy-wieloletnie/program-wieloletni-budowa-muzeum-historii-polski-w-warszawierdquo.php> [dostęp: 11 lipca 2022 r.]; 3) Nr 17/2021 z dnia 1 lutego 2021 r., dalej: uchwała RM z 2021 r. – patrz: <https://bip.mkidn.gov.pl/pages/legislacja/programy-wieloletnie/uchwala-nr-172021-rady-ministrow-z-dnia-1-lutego-2021-r-zmieniajaca-uchwale-w-sprawie-ustanowienia-programu-wieloletniego-bdquobudowa-muzeum-historii-polski-w-warszawierdquo.php> [dostęp: 11 lipca 2022 r.].

w toku realizacji inwestycji wystąpiły nieprawidłowości, które skutkowały wzrostem planowanych kosztów i wydłużeniem terminów poszczególnych etapów zadania. Stwierdzono m.in., że MHP: nie zapewniło synchronizacji prac projektowych w zakresie budynku i wystawy stałej, jak również nie zapewniło terminowego sporządzenia i odbioru projektu wykonawczego wystawy stałej, a także nie zawiadomiło w terminie o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych właściwego inspektora pracy.

MHP prawidłowo wydatkowało i rozliczało środki publiczne uzyskane na podstawie umów zawartych z Ministrem, których wysokość i przeznaczenie były zgodne z corocznie uzgadnianymi z Ministrem programami inwestycji. W ramach PW „Budowa MHP” w latach 2016-2022 (do 30 czerwca) wydatkowano łącznie 274 261,3 tys. zł, co stanowiło 36,2% planowanych kosztów. Ponadto poza PW „Budowa MHP” (w 2017 r. i 2021 r.) wydatkowano łącznie 28 525,6 tys. zł z planowanej (według zawartych umów) kwoty 114 590,3 tys. zł, tj. 24,9%. W związku z wydłużeniem terminu zakończenia inwestycji Muzeum ponosiło koszty związane z najmem powierzchni biurowych, magazynowych oraz wystawienniczych, które w latach 2020-2022 (do 30 czerwca)¹⁸ wyniosły łącznie 6430,7 tys. zł. W skontrolowanym obszarze stwierdzono nieprawidłowości polegające na niewłaściwym przygotowaniu i/lub przeprowadzeniu postępowań na wybór generalnego wykonawcy budowy oraz wykonawcy wystawy stałej.

Na dzień zakończenia kontroli¹⁹ stan zaawansowania przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego wskazuje, że planowany na maj 2023 r. termin otwarcia budynku Muzeum oraz wystawy stałej nie zostanie dochowany, a jego koszt wzrośnie co najmniej o 173 322 tys. zł²⁰.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe²¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Przygotowanie przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego
Opis stanu faktycznego	1. Zgodnie z decyzją Prezesa Rady Ministrów, podjętą w porozumieniu z Ministrem oraz Ministrem Obrony Narodowej, budynek MHP powstaje na terenie Cytadeli Warszawskiej ²² . Zajmie on główne miejsce w planowanym na terenie Cytadeli zespole muzealnym – obok Muzeum Wojska Polskiego ²³ , Muzeum X Pawilonu oraz Muzeum Katyńskiego.

¹⁸ Okres od pierwotnego terminu otwarcia stałej siedziby MHP, tj. listopad 2019 r., określonego w uchwale RM z 2015 r.

¹⁹ Tj. 15 lipca 2022 r.

²⁰ W uzasadnieniu zmiany uchwały RM z 2021 r. wskazano, że „dodatkowo w latach 2020-2023 w ramach środków MKiDN, poza programem, będą realizowane równolegle konieczne do zakończenia inwestycji prace dodatkowe za planowaną kwotę 173 322 tys. zł”. Należy podkreślić, że Budimex S.A. (Generalny Wykonawca), we wniosku do Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, określił swoje roszczenia wobec MHP na 123 004 tys. zł.

²¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²² Obszar zamknięty (kompleks wojskowy K-0009) uznany za niezbędny dla celów obronności i bezpieczeństwa państwa (kompleks zaliczono do obiektów kategorii I – szczególnie ważnych). Proces opuszczania Cytadeli przez instytucje i jednostki, których miejsca stałej dyslokacji wyznaczono poza kompleksem K-0009, został zakończony 31 marca 2020 r. – patrz: Informacja o wynikach kontroli „Przygotowanie i realizacja budowy Muzeum Wojska Polskiego” (nr ewid. 6/2021/P/20/034/KON), str. 37-42 [<https://bip.nik.gov.pl/kontrola/P/20/034/KON/>; dostęp: 14 lipca 2022 r.].

²³ Dalej: MWP.

Uchwałą RM z 2015 r. został ustanowiony PW „Budowa MHP”, który został zmieniony uchwałami Rady Ministrów z: 2017 r., 2018 r. i 2021 r.

Celem głównym PW „Budowa MHP” było stworzenie nowoczesnego budynku Muzeum, w którym zostanie zorganizowana wystawa stała przedstawiająca historię Polski w sposób atrakcyjny i przystępny dla odbiorców z kraju i zagranicy.

W PW „Budowa MHP” z 2015 r. założono m.in. okres realizacji inwestycji na lata 2016-2019 za kwotę łączną 310 000 tys. zł²⁴. Powierzchnię budynku MHP określono na ok. 24 000 m², wystawy stałej – na ok. 7000 m², wystaw czasowych – na ok. 1500 m².

Projekt PW „Budowa MHP” został przygotowany przez MHP i na etapie opracowywania był konsultowany z przedstawicielami Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego²⁵. W PW „Budowa MHP” określono koszty oraz harmonogram realizacji, jednak został on przygotowany w oparciu o zebrane informacje dotyczące inwestycji we wcześniej planowanej lokalizacji²⁶.

Plan finansowy PW „Budowa MHP” z 2015 r. został określony „na podstawie kosztów realizowanych inwestycji o podobnej złożoności” oraz „kosztów rynkowych robót z dnia opracowania. Dalsze przybliżenie i urealnienie wyceny będzie możliwe w miarę postępu prac projektowych”. Ponadto w Programie zapisano, że plan finansowy „prezentuje wstępny szacunek przewidywanych nakładów”, „do kalkulacji przyjęto ceny aktualne na dzień sporządzenia Programu, pominięto ewentualny wpływ inflacji oraz inne możliwe czynniki zmian ceny”, a także, iż: „celem sporządzenia planu finansowego było określenie maksymalnej wysokości środków pieniężnych, niezbędnych do realizacji Programu – w tym celu kierowano się zasadą ostrożności, zgodnie z którą ujmowano wszystkie zdarzenia, które mogą, lecz nie muszą wystąpić; działania, dla których ceny jednostkowe ujmowane były w przedziałach, wyceniono w oparciu o górne wartości”.

PW „Budowa MHP” z 2015 r. zakładał przeprojektowanie i zmniejszenie planowanego do budowy budynku MWP do potrzeb MHP, z maksymalnym wykorzystaniem istniejącej dokumentacji projektowej oraz uzyskaniem zamiennych pozwoleń konserwatorskich oraz na budowę.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora MHP, pana Sławomira Różańskiego, Muzeum nie posiadało dokumentu dotyczącego możliwości adaptacji na potrzeby MHP projektu budynku głównego MWP oraz nie uczestniczyło w przygotowaniu decyzji o wykorzystaniu tego projektu. Wstępne ustalenia zostały dokonane pomiędzy Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego a Ministrem Obrony Narodowej w grudniu 2014 r. Zostało to zakomunikowane Dyrektorowi Muzeum 25 lutego 2015 r. na spotkaniu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a ostateczne ustalenia zapadły podczas spotkania 25 marca 2015 r. Wówczas Muzeum zostało zobowiązane do niezwłocznego przygotowania materiałów do uchwalenia PW.

(akta kontroli str. 114-120, płyta CD1 003-004)

2. Zgodnie z zapisami PW „Budowa MHP” Dyrektor Muzeum utworzył zespół Inwestora, którego skład był określony w PW „Budowa MHP”²⁷. Dyrektor MHP

²⁴ W tym w: 2016 r. – 11 600 tys. zł, 2017 r. – 77 200 tys. zł, 2018 r. – 128 400 tys. zł, 2019 r. – 92 800 tys. zł.

²⁵ Dalej: MKiDN.

²⁶ Tj. nad Trasą Łazienkowską w okolicy Zamku Ujazdowskiego w Warszawie. W 2009 r. MHP przeprowadziło międzynarodowy konkurs architektoniczny dla ww. lokalizacji. Decyzja o finansowaniu budowy została wstrzymana w 2010 r., a MHP zostało usunięte z listy projektów priorytetowych, które miały być realizowane ze środków europejskich. Dokumenty dotyczące planowanego obiektu zostały wykorzystane przy opracowywaniu PW „Budowa MHP”.

²⁷ Zgodnie z zapisami pkt. VII PW „Budowa MHP” z 2015 r., w realizację oraz wdrożenie Programu będą zaangażowani: 1. Inwestor – Muzeum; w skład zespołu Inwestora będą wchodzić: 1) Zastępca Dyrektora ds. Organizacyjno-Prawnych; 2) Kierownik Projektu Budowy; 3) pracownicy i współpracownicy powołani do

powoływał pracowników i współpracowników do ww. zespołu w zależności od potrzeb²⁸. W MHP nie wydano odrębnych regulacji wewnętrznych w zakresie powoływania pracowników i współpracowników do realizacji inwestycji.

Dyrektor MHP, pan Robert Kostro, wyjaśnił, że każdorazowo indywidualnie dobierano formę współpracy – kontrakt, umowa cywilnoprawna lub umowa o pracę i powoływano skład zespołu, kierując się posiadaną wiedzą i kompetencjami w zakresie realizacji dużych inwestycji, w szczególności finansowanych ze środków publicznych.

W PW „Budowa MHP” z 2017 r. i kolejnych w pkt VII Struktura zarządzania systemem monitorowania w ramach programu wieloletniego „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie” nie wyodrębniono funkcji Inwestora Zastępczego, którą przewidziano w PW „Budowa MHP” z 2015 r. Muzeum nie podejmowało działań zmierzających do powołania i nie powołało Inwestora Zastępczego²⁹.

Dyrektor MHP, pan Robert Kostro, wyjaśnił, że po przeprowadzeniu rozmów z wykonawcami podobnych inwestycji³⁰ podjęto decyzję o sprawowaniu nadzoru inwestorskiego w oparciu o własny zespół. Decydującą kwestią była możliwość zachowania wpływu na wybór finalnych rozwiązań przy budowie obiektu.

(akta kontroli płyta CD1 005-009, 3768-3776)

3. MHP posiadało dokumentację przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, o której mowa w art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³¹.

W dniu 2 marca 2017 r. Stołeczny Konserwator Zabytków wydał decyzję nr 439N/17 pozwalającą na budowę budynku MHP. Termin ważności pozwolenia określono na – do dnia 31 maja 2019 r. Następną decyzję pozwalającą na roboty budowlane, polegające na budowie budynku MHP, MWKZ wydał w dniu 13 kwietnia 2022 r.

Dyrektor MHP, pan Robert Kostro, w złożonych wyjaśnieniach przywołał uzasadnienia Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Warszawie i Krakowie, w których – po uzyskaniu pozwolenia na budowę – inwestor zachowuje uprawnienia

realizacji inwestycji zarządzaniem Dyrektora Muzeum – pełniący funkcje pomocnicze wobec Kierownika Projektu Budowy; 4) Główny Księgowy; 2. Inwestor Zastępczy; 3. Architekt – nadzór autorski; 4. Generalny Wykonawca robót budowlanych oraz dostawcy wyposażenia i usług; 5. Generalny Wykonawca wystawy stałej. Według zapisów pkt. VII PW „Budowa MHP” z 2017 r. i 2018 r. za realizację oraz wdrożenie Programu odpowiedzialny jest Dyrektor. Bezpośredni nadzór nad inwestycją sprawuje Zastępca Dyrektora ds. Organizacyjno-Prawnych przy pomocy Zespołu Inwestora. Pełnomocnik Dyrektora ds. Wystawy Stałej podlega bezpośrednio Dyrektorowi Muzeum. 1. Zespół Inwestora: 1) Kierownik Działu Inwestycji; 2) pracownicy i współpracownicy powołani do realizacji inwestycji zarządzaniem Dyrektora Muzeum – pełniący funkcje pomocnicze wobec Kierownika Działu Inwestycji; 2. Pełnomocnik Dyrektora ds. Wystawy Stałej; 3. Główny Księgowy; 4. Główny Projektant (Pracownia Architektoniczna) – nadzór autorski; 5. Generalny Wykonawca robót budowlanych oraz dostawcy wyposażenia i usług; 6. Projektant wystawy stałej – nadzór autorski; 7. Generalny Wykonawca wystawy stałej. Zgodnie z zapisami pkt. VII PW „Budowa MHP” z 2021 r. za realizację oraz wdrożenie Programu odpowiedzialny jest Dyrektor. Bezpośredni nadzór nad inwestycją sprawuje Zastępca Dyrektora ds. Organizacyjno-Prawnych przy pomocy Pełnomocnika Dyrektora ds. Realizacji Inwestycji oraz Zespołu Inwestora. Pełnomocnik Dyrektora ds. Wystawy Stałej podlega bezpośrednio Dyrektorowi Muzeum. 1. Zespół Inwestora: 1) Pełnomocnik Dyrektora ds. Realizacji Inwestycji, Kierownik Działu Inwestycji; 2) pracownicy i współpracownicy powołani do realizacji inwestycji zarządzaniem Dyrektora Muzeum – pełniący funkcje pomocnicze wobec Kierownika Działu Inwestycji; 2. Pełnomocnik Dyrektora ds. Wystawy Stałej; 3. Główny Księgowy; 4. Główny Projektant (Pracownia Architektoniczna) – nadzór autorski; 5. Generalny Wykonawca robót budowlanych oraz dostawcy wyposażenia i usług; 6. Projektant wystawy stałej – nadzór autorski; 7. Generalny Wykonawca wystawy stałej.

²⁸ Opis nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

²⁹ Według PW „Budowa MHP” z 2015 r. zatrudnienie Inwestora Zastępczego ułatwi efektywne realizowanie Programu, przy jednoczesnej neutralizacji wpływu istniejących ograniczeń i ryzyka, pozwoli na zwiększenie gwarancji zakończenia realizacji Programu w wyznaczonym czasie i w ramach założonego budżetu oraz zapewni Inwestorowi – na każdym etapie realizacji Programu – pełny i aktualny zestaw informacji o realizacji Programu.

³⁰ Rozmowy prowadzono z przedstawicielami Muzeum II Wojny Światowej, które rozpoczęło inwestycję z udziałem inwestora zastępczego, a zakończyło z własnym zespołem sprawującym nadzór inwestorski oraz Muzeum Historii Żydów Polskich Polin, które realizowało całą inwestycję z udziałem inwestora zastępczego.

³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm., dalej: Prawo budowlane.

nadane mu decyzją konserwatorską, dopóki decyzja o pozwoleniu na budowę pozostaje w obrocie prawnym. Uzasadnienia te zostały przedstawione w odpowiedzi do MWKZ, który zwracał się do MHP w sprawie przedłużenia decyzji z dnia 2 marca 2017 r. MWKZ nie przychylił się do orzecznictwa przywołanego przez MHP. W związku z powyższym MHP złożyło wniosek o wydanie nowej decyzji.

(akta kontroli str. 122-125, płyta CD1 098-121)

4. W PW „Budowa MHP” z 2015 r. wskazano, że przy tworzeniu harmonogramu realizacji Programu „uwzględniono szereg czynników, które mogą wpłynąć na ewentualne wydłużenie prac”, przy czym nie włączono do dokumentu analizy SWOT³². „Analizę SWOT Programu”³³ włączono do PW „Budowa MHP” z 2017 r.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora MHP, pana Sławomira Różańskiego, na wczesnym etapie powstawania PW „Budowa MHP” Muzeum nie dysponowało pełnym zasobem informacji dotyczących planowanej inwestycji pozwalającym na sporządzenie analizy SWOT. Sporządzenie analizy SWOT nastąpiło na kolejnym etapie przygotowań do realizacji inwestycji, co znalazło odzwierciedlenie w zapisach zaktualizowanego PW.

(akta kontroli str. 2739-2740)

Nieruchomość na potrzeby budowy MHP została wydzielona przez MON z działki nr 1 obręb 7-01-17 oraz działki 15/2 obręb 7-01-18 (właściciel: Skarb Państwa, trwały zarząd MON wykonywany przez Stołeczny Zarząd Infrastruktury³⁴) dopiero w dniu 31 sierpnia 2017 r.³⁵, podczas gdy termin ten w PW „Budowa MHP” z 2015 r. był określony na „nie później niż do 31 grudnia 2015 r.”.

Inwestycja jest realizowana na podstawie posiadanego przez MHP prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane uzyskanego poprzez umowę użyczenia zawartą w dniu 5 maja 2016 r. ze SZI oraz na podstawie zgody Skarbu Państwa, wyrażonej w jego imieniu przez Prezydenta m.st. Warszawy, z dnia 11 maja 2016 r.

W dniu 31 maja 2016 r. MHP uzyskało decyzję o przeniesieniu pozwolenia na budowę (wydaną dla MWP w dniu 28 lipca 2015 r.) w części dotyczącej budowy Muzeum wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz decyzję o przeniesieniu pozwolenia na prace rozbiórkowe. Dopiero w dniu 24 maja 2017 r. MHP uzyskało decyzję o zamiennym

³² Analiza SWOT [akronim angielskich słów: *strengths* (mocne strony), *weaknesses* (słabe strony), *opportunities* (szanse potencjalne lub zaistniałe w otoczeniu), *threats* (zagrożenia prawdopodobne lub istniejące w otoczeniu)] służy do porządkowania i analizy informacji w celu opracowania strategii działania opartej na silnych stronach i szansach, przy jednoczesnym eliminowaniu bądź ograniczaniu słabych stron i zagrożeń.

³³ Jako mocne strony wskazano: pierwsza w Polsce instytucja, która prezentuje w pełnej formie historię dziejów Polski; ogólnopolski i międzynarodowy wymiar Programu – rezultat skierowany do turystów i pasjonatów historii; aktywizacja polityki państwa w dziedzinie polityki pamięci, największy i najnowocześniejszy obiekt muzealny. Jako słabe strony wskazano: niedostępność Cytadeli Warszawskiej ze względu na charakter zamkniętego terenu wojskowego; niewystarczająca infrastruktura komunikacyjna dojazdu do Cytadeli. Jako szanse wskazano: zwiększenie liczby odwiedzających zainteresowanych nowoczesną formą przedstawiania historii; wykorzystanie trendu rosnącego zainteresowania tematyką historyczną; wzmacnianie polskiej tożsamości kulturowej. Jako zagrożenia wskazano: skomplikowanie i przewlekłość procedur przetargowych; przewlekłość procedur związanych z uzyskiwaniem zgód i pozwoleń wydawanych przez właściwe urzędy oraz instytucje; złożoność skorelowania terminów etapów budowy budynku i wykonania wystawy stałej; złożoność skorelowania planu inwestycyjnego realizowanego przez MHP z harmonogramem inwestycji realizowanej przez MWP.

³⁴ Dalej: SZI.

³⁵ Według sprawozdania MHP za 2016 r. oraz 2017 r. wydzielenie nieruchomości na potrzeby budowy MHP było uzależnione od zakończenia podziału geodezyjnego w celu wyposażenia MWP w nieruchomość. SZI uzyskał decyzję Prezydenta m.st. Warszawy, zatwierdzającą podział nieruchomości, w dniu 31 sierpnia 2017 r.

pozwoleniu na budowę³⁶, podczas gdy termin ten w PW „Budowa MHP” z 2015 r. był określony na marzec 2016 r.³⁷

(akta kontroli płyta CD1 2855-2862)

W PW „Budowa MHP” z 2015 r. termin „na negocjacje z Architektem i podpisanie umowy na wykonanie kompletnej dokumentacji projektowej lub przygotowanie przetargu i wybór nowego wykonawcy kompletnej dokumentacji projektowej” został określony na lipiec-październik 2015 r., natomiast umowę z WXCA Sp. z o.o.³⁸ Muzeum podpisało w dniu 29 stycznia 2016 r.

Dyrektor MHP, pan Robert Kostro, wyjaśnił, że przed zawarciem umowy należało wykonać szereg czynności, tj. stworzyć zespół inwestycyjny, dokonać szczegółowych analiz prawych odnośnie dokumentacji wykonanej dla MWP, opracować program funkcjonalno-użytkowy. Powyższe oraz fakt, że jesienią 2015 r. odbyły się wybory parlamentarne, a w ich wyniku została powołana nowa Rada Ministrów i trzeba było wprowadzić nowych ministrów w szczegóły planowanej inwestycji, a także zrealizować nowe zalecenie (w tym przeznaczenie części budynku na potrzeby MWP), wpłynęło na przesunięcie terminu zwarcia umowy z Projektantem.

(akta kontroli str. 144-148)

Na podstawie kolejnych uchwał Rady Ministrów zwiększono powierzchnię budowanego budynku z 24 000 m² do 44 856 m² oraz koszt inwestycji z 310 000 tys. zł do 757 270 tys. zł, a także zmieniono termin jej zakończenia z 2019 r. na 2023 r.

W uzasadnieniu zmiany uchwały RM z 2015 r., przyjętej uchwałą RM z 2017 r., wskazano m.in., że „potrzeba wprowadzenia zmian do ww. uchwały wynika z konieczności zapewnienia płynnego finansowania tej inwestycji do roku 2020, zgodnie ze zmienionym harmonogramem wielkości środków na poszczególne lata, wynikającym ze zmiany zakresu skali budynku, powierzchni i potrzeb inwestycji. (...) Zwiększenie kosztów całościowych inwestycji w Programie do 659 270 000 zł³⁹, w porównaniu do całościowych kosztów Programu ustanowionego 21 lipca 2015 r., wynika przede wszystkim ze zwiększenia planowanej powierzchni netto budynku siedziby Muzeum na Cytadeli Warszawskiej z 24 000 m² do 44 700 m², a tym samym ze zmianą zakresu skali i potrzeb inwestycji. (...) Konieczne jest również przedłużenie okresu budowy na lata 2016-2020”.

Dyrektor MHP stwierdził, że zmiana powierzchni budynku wynikała z wyjściowych założeń o konieczności utrzymania proporcji bryły budynku MHP i jej relacji do brył budynków MWP, co ograniczało możliwości zmniejszenia gmachu zaplanowanego przez WXCA. Ze względu na bardziej monumentalny charakter założenia powstała dodatkowa przestrzeń reprezentacyjna i komunikacyjna. Przyjęto także założenie o dostosowaniu przestrzeni wystawienniczej do koncepcji, która wygrała w konkursie w 2011 r., co wymagało przeprojektowania i przeniesienia na poziom +2 przestrzeni wystawy stałej, a zatem i zmian konstrukcyjnych budynku. Dodatkowo, ze względu na ustalenia z nowym kierownictwem MON, dokonane po uchwaleniu PW, w budynku znalazła się powierzchnia 8 tys. m² dla potrzeb MWP.

(akta kontroli str. 118-125)

³⁶ Decyzja uprawomocniła się w dniu 21 czerwca 2017 r. Wystąpienie w dniu 29 grudnia 2016 r. o wydanie decyzji nastąpiło po sporządzeniu projektu budowlanego zamiennego.

³⁷ Tj. opóźnienie wyniosło 14 miesięcy.

³⁸ Dalej WXCA lub Projektant.

³⁹ W tym w: 2016 r. – 10 864 tys. zł, 2017 r. – 22 806 tys. zł, 2018 r. – 152 356 tys. zł, 2019 r. – 213 507 tys. zł, 2020 r. – 259 737 tys. zł.

W uzasadnieniu zmiany uchwały RM z 2015 r., przyjętej uchwałą RM z 2018 r., wskazano m.in., że „potrzeba wprowadzenia zmian do ww. uchwały wynika z konieczności kontynuowania postępowania przetargowego związanego z budową Muzeum Historii Polski. Wyrażenie zgody przez Radę Ministrów na zwiększenie kwoty finansowania (...) umożliwi rozstrzygnięcie przetargu, wybór Generalnego Wykonawcy oraz zawarcie Umowy z oferentem”. „Zakres proponowanych zmian w Programie obejmuje uaktualnienie terminów oraz wymagań finansowych i organizacyjnych dla zmienionych warunków realizacji inwestycji. W związku z powyższym realizacja Programu obejmowałaby lata 2016-2021. Łączne nakłady na realizację wyniosłyby 757 270 000 zł⁴⁰. Proponowana zmiana spowoduje dodatkowe obciążenie dla budżetu państwa w kwocie 98 000 000 zł w okresie jego realizacji, tj. w latach 2019-2021”. „Zwiększenie całościowych kosztów inwestycji w Programie do 757 270 000 zł (...) wynika przede wszystkim z faktu otrzymania przez Muzeum ofert na realizację inwestycji przekraczających wcześniej zakładany budżet na budowę obiektu, jak również przewidywanych kosztów wykonania budowy wystawy stałej”.

W uzasadnieniu zmiany uchwały RM z 2015 r., przyjętej uchwałą RM z 2021 r., wskazano m.in., że „potrzeba wprowadzenia zmian do ww. uchwały polega przede wszystkim na wydłużeniu czasu realizacji inwestycji i konieczności zmian w jej finansowaniu w poszczególnych latach” oraz że „zakres proponowanych zmian w Programie obejmuje uaktualnienie terminów oraz wymagań finansowych i organizacyjnych dla zmienionych warunków realizacji inwestycji. W związku z powyższym realizacja Programu obejmowałaby lata 2016-2023. Łączne nakłady na realizację wyniosłyby 757 270 000 zł⁴¹”. Zmiana dotyczyła również powierzchni wybudowanego budynku netto – zwiększenie do 44 856 m².

Z porównania założeń PW „Budowa MHP” z 2015 r. i 2021 r. wynika m.in., że:

- 1) w zakresie terminów zmiany dotyczyły kolejnych etapów zadania⁴², przy czym wydłużony dotychczas o trzy lata i siedem miesięcy termin na otwarcie budynku i wystawy stałej zostanie wydłużony w związku z przyjętym trzydziestomiesięcznym terminem na budowę wystawy stałej, liczonym od daty zawarcia umowy na wykonawcę wystawy stałej;
- 2) w zakresie kosztów zmiany dotyczyły większości kategorii kosztów⁴³, przy czym dotychczasowy wzrost o 447 270 tys. zł nie uwzględniał zwymiarowanych na

⁴⁰ W tym w: 2016 r. – 10 864 tys. zł, 2017 r. – 21 613 tys. zł, 2018 r. – 77 540 tys. zł, 2019 r. – 218 581 tys. zł, 2020 r. – 280 687 tys. zł, 2021 r. – 147 985 tys. zł.

⁴¹ W tym w: 2016 r. – 10 864 tys. zł, 2017 r. – 21 613 tys. zł, 2018 r. – 74 897 tys. zł, 2019 r. – 69 396 tys. zł, 2020 r. – 57 358 tys. zł, 2021 r. – 147 985 tys. zł, 2022 r. – 268 104 tys. zł, 2023 r. – 107 053 tys. zł.

⁴² 1) Negocjacje z architektem i podpisanie umowy na wykonanie kompletnej dokumentacji projektowej – opóźnienie o trzy miesiące; 2) Uzyskanie zamiennego pozwolenia na budowę – opóźnienie o 14 miesięcy; 3) Przygotowanie przez pracownię architektoniczną dokumentacji przetargowej (w tym kosztorysu inwestorskiego) – opóźnienie o 12 miesięcy; 4) Przygotowanie i ogłoszenie przetargu na Generalnego Wykonawcę budowy – opóźnienie o 12 miesięcy; 5) Rozstrzygnięcie przetargu na Generalnego Wykonawcę budowy i zawarcie umowy – opóźnienie o 15 miesięcy; 6) Rozpoczęcie prac budowlanych – opóźnienie o 12 miesięcy; 7) Zakończenie prac nad projektem wystawy stałej – opóźnienie o 17 miesięcy.

Pozostałe etapy ujęte w harmonogramie nie zostały zakończone, przy czym – w stosunku do PW „Budowa MHP” z 2015 r. – opóźnienia do dnia 30 czerwca 2022 r. w zakresie: 1) udostępnienia budynku w celu montażu wystawy stałej wynosiły 43 miesiące (od listopada 2018 r.); 2) zakończenia budowy stałej siedziby Muzeum wynosiły 32 miesiące (od października 2019 r.); 3) otwarcia stałej siedziby wynosiły 31 miesięcy (od listopada 2019 r.); 4) przygotowania elementów wystawy stałej, montażu w budynku instalacji wystawy stałej i urządzeń technicznych wspomagających wystawę stałą wynosiły 32 miesiące (od października 2019 r.); 5) otwarcia wystawy stałej wynosiły 31 miesięcy (od listopada 2019 r.).

Natomiast przetarg na wyłonienie wykonawcy wystawy stałej (poz. wykazana w Harmonogramie po raz pierwszy w PW „Budowa MHP” z 2018 r.) był planowany w terminie maj – sierpień 2019 r. Faktycznie został wszczęty w grudniu 2020 r. i unieważniony z powodu braku ofert w styczniu 2022 r. Do dnia zakończenia kontroli nie ogłoszono kolejnego przetargu na wyłonienie wykonawcy wystawy stałej.

⁴³ W PW „Budowa MHP” z 2015 r. jako kategorię kosztową wskazano: „Badania/zabezpieczenia archeologiczne” (3700 tys. zł), która od daty uchwalenia zmiany w 2017 r. nie była wyodrębniana. Spadek nakładów o 2290 tys. zł dotyczył kategorii kosztowej: „Przygotowanie i zagospodarowanie terenu oraz przyłącza do sieci”.

łącną kwotę 173 322 tys. zł kosztów planowanych do sfinansowania poza PW „Budowa MHP”⁴⁴. Należy podkreślić, że Budimex S.A., sporządzając wniosek o przeprowadzenie mediacji w sądzie polubownym przy Prokuraturze Generalnej RP, jako wartość przedmiotu sporu podał 123 004 tys. zł.

(akta kontroli płyta CD1 3464-3468)

MHP informowało Ministra o występujących ryzykach, w tym na etapie przygotowania przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, m.in. na spotkaniach roboczych w MKiDN, z których sporządzano notatki, a od 2016 r. również w formie sprawozdań kwartalnych i rocznych.

Dyrektor MHP, pan Robert Kostro, wyjaśnił, że – w celu zminimalizowania skutków opóźnień na etapie przygotowywania przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego – Dyrekcja i członkowie zespołu inwestycyjnego przeprowadzili cykl spotkań i wizyt studyjnych w innych instytucjach muzealnych, które w ostatnich latach prowadziły podobne procesy inwestycyjne. Spotkania miały na celu analizę struktury organizacyjnej i problemów, jakie wystąpiły na etapie realizacji poprzednich inwestycji. Przeprowadzono również cotygodniowe narady z zespołem projektowym oraz spotkania koordynacyjne.

(akta kontroli str. 210-215)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. MHP nierzetelnie opracowało założenia projektu PW „Budowa MHP”, które były nierealne do osiągnięcia w zakładanym czasie oraz przy planowanych kosztach i odnosiły się do innego budynku w innej lokalizacji. Nie stworzono również analizy dotyczącej możliwości adaptacji pierwotnego budynku MWP na potrzeby siedziby MHP.

Zastępca Dyrektora MHP, pan Sławomir Różański, wyjaśnił, że wynikało to z krótkiego czasu na przygotowanie Programu oraz przyjętego założenia, że realizacja inwestycji w nowej lokalizacji będzie przebiegała w podobnym tempie jak dla wcześniej planowanego projektu, a doszczegółowienie założeń harmonogramowych nastąpi w toku prac z Projektantem budynku na etapie opracowywania dokumentacji stanowiącej podstawę do ogłoszenia przetargu na budowę nowej siedziby Muzeum. Zastępca Dyrektora MHP wyjaśnił również, że na pierwszym etapie współpracy z MWP Muzeum otrzymało tylko ogólne informacje dotyczące planowanych kosztów i harmonogramu dla budynku na Cytadeli, a ich urealnienie wymagało posiadania zaktualizowanej koncepcji gmachu, ponieważ dokonywanie szczegółowej analizy kosztorysu i harmonogramu budynku w wersji przygotowanej dla MWP byłoby bezprzedmiotowe. Zastępca Dyrektora MHP stwierdził ponadto, że zdecydowano przyjąć szacunki z 2009 r. i następnie je urealnić we współpracy z Projektantem, a Program miał zostać wówczas zaktualizowany.

Wzrost kosztów dotyczył: prac projektowych budynku i nadzoru autorskiego o 18 870 tys. zł (tę kategorię kosztów planuje się sfinansować dodatkowo poza PW „Budowa MHP” kwotą 8068 tys. zł); prac projektowych wystawy stałej i nadzoru autorskiego o 2204 tys. zł; kosztów obsługi projektu o 2690 tys. zł; wynagrodzenia zespołu Inwestora o 6628 tys. zł; budowy obiektu o 320 675 tys. zł (tę kategorię kosztów planuje się sfinansować dodatkowo poza PW „Budowa MHP” kwotą 101 177 tys. zł); budowy wystawy stałej i zakupu eksponatów o 89 582 tys. zł (tę kategorię kosztów planuje się sfinansować dodatkowo poza PW „Budowa MHP” kwotą 55 238 tys. zł); wyposażenia budynku o 12 611 tys. zł (tę kategorię kosztów planuje się sfinansować dodatkowo poza PW „Budowa MHP” kwotą 8839 tys. zł).

⁴⁴ Według pisma MHP z dnia 2 listopada 2020 r. (znak: DK.3218.7.2020.PK), skierowanego do Ministra, na powyższą kwotę składały się planowane koszty związane z: robotami dodatkowymi do wykonania przez Budimex S.A. – 45 772 tys. zł; kontynuacją budowy budynku – 55 405 tys. zł; kontynuacją prac projektowych i nadzoru – 8068 tys. zł; kontynuacją zakupu wyposażenia – 8839 tys. zł; kontynuacją budowy wystawy stałej – 55 238 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że wskazane okoliczności nie mogą być uzasadnieniem dla nierzetelnego opracowania PW „Budowa MHP”, który z założenia był niewykonalny i w konsekwencji wymagał, jak dotychczas, trzech zmian.

(akta kontroli str. 114-121, płyta CD1 003-004)

2. Dyrektor MHP nie zapewnił przez ponad 1,5 roku, tj. od dnia 7 marca 2019 r. do dnia 1 listopada 2020 r., obsady stanowiska Zastępcy Dyrektora ds. Organizacyjno-Prawnych. Osoba zatrudniona na ww. stanowisku wchodziła w skład zespołu Inwestora (wg PW „Budowa MHP” z 2015 r.) i sprawowała bezpośredni nadzór nad inwestycją (wg PW „Budowa MHP” z 2017 r. i kolejnych).

Dyrektor MHP, pan Robert Kostro, wyjaśnił, że Minister nie wyraził zgody na powołanie pierwszego zaproponowanego kandydata na ww. stanowisko, a – ze względu na trudności w znalezieniu osoby z odpowiednimi kwalifikacjami i doświadczeniem – proces rekrutacyjny kolejnego kandydata trwał dłużej.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli to kluczowe dla prawidłowego przebiegu inwestycji stanowisko nie powinno pozostawać nieobsadzone przez tak długi okres.

(akta kontroli płyta CD1 3768-3769, 3775-3776, płyta CD3 086)

OCENA CZĄSTKOWA

Przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane, polegające na budowie nowej siedziby MHP, nie zostało właściwie przygotowane. MHP nierzetelnie opracowało projekt PW „Budowa MHP” z 2015 r., którego założenia były nierealne do osiągnięcia w zakładanym czasie oraz przy planowanych kosztach. Dotychczas PW „Budowa MHP” z 2015 r. był zmieniany trzykrotnie, w wyniku czego powierzchnia budowanego budynku została zwiększona z 24 000 m² do 44 856 m², koszty wzrosły z 310 000 tys. zł na 757 270 tys. zł, a termin zakończenia inwestycji został zmieniony z 2019 r. na 2023 r. Zmiany te były skutkiem zarówno czynników zależnych, jak i niezależnych od Muzeum, o których MHP informowało Ministra. Stan zaawansowania przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego wskazuje, że planowany na maj 2023 r. termin otwarcia budynku Muzeum oraz wystawy stałej nie zostanie dochowany, a jego koszt wzrośnie co najmniej o 173 322 tys. zł. Dyrektor MHP wyznaczył podmioty i osoby odpowiedzialne za działania w ramach przedsięwzięcia, jednakże nie zapewnił przez ponad 1,5 roku obsady stanowiska Zastępcy Dyrektora ds. Organizacyjno-Prawnych, a także nie skorzystał z możliwości zatrudnienia Inwestora Zastępczego. Muzeum posiadało kompletną dokumentację inwestycji, przy czym w 2022 r. wystąpiło do MWKZ o wydanie ponownej decyzji pozwalającej na budowę budynku MHP.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Realizacja przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego

1. Zgodnie z § 4 uchwały RM z 2015 r. Program realizuje państwowa instytucja kultury Muzeum Historii Polski w Warszawie.

MHP, jako Inwestor, zrealizowało obowiązki wynikające z art. 18 ust. 1 pkt. 1-5 Prawa budowlanego, w tym m.in. zapewniło:

- 1) opracowanie projektu budowlanego; projekt z uwagami został odebrany przez MHP w dniu 28 grudnia 2016 r.⁴⁵;
- 2) objęcie kierownictwa budowy przez kierownika budowy w dniu 15 czerwca 2018 r.;
- 3) opracowanie „Planu Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia” w dniu 4 czerwca 2018 r.

⁴⁵ Opis nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 i 3 Prawa budowlanego MHP ustanowiło inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie oraz zobowiązało Projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego.

(akta kontroli str. 126-128, płyta CD1 122-2854)

2. W związku z realizacją inwestycji MHP zawarło umowy m.in. z:

- 1) WXCA (Projektantem budynku) w dniu 29 stycznia 2016 r. na wykonanie wielobranżowej dokumentacji projektowej (na kwotę – po zmianach – 17 780 tys. zł)⁴⁶ oraz w dniach: 28 września 2020 r. (na kwotę 194,6 tys. zł), 28 grudnia 2020 r. (na kwotę 616,7 tys. zł), 21 lipca 2021 r. (na kwotę 583 tys. zł), 25 listopada 2021 r. (na kwotę 437,5 tys. zł) i 28 grudnia 2021 r. (na kwotę 521,9 tys. zł), których przedmiotem było sukcesywne świadczenie nadzoru autorskiego. Dokumentacja projektowa została odebrana przez MHP w dniu 10 października 2017 r.
- 2) Konsorcjum: WWAA sp. z o.o. sp.k. i Platige Image S.A. (Projektantem wystawy stałej)⁴⁷ w dniu 7 listopada 2016 r. na wykonanie dokumentacji projektowej ekspozycji stałej na kwotę – po zmianach – 8653,2 tys. zł⁴⁸. Dokumentacja projektowa została zatwierdzona przez MHP w dniu 13 listopada 2020 r.
- 3) Budimex S.A. (Generalnym Wykonawcą)⁴⁹ w dniu 30 maja 2018 r. na budowę MHP wraz z infrastrukturą techniczną na kwotę (po zmianach) 566 990 tys. zł⁵⁰.
(akta kontroli płyta CD1 010-106)

Od września 2018 r. GW informował MHP o brakach w dokumentacji wykonawczej dotyczącej konstrukcji stalowej dachu. Po wymianie licznej korespondencji pomiędzy Projektantem, MHP i GW oraz opracowaniu przez Projektanta dokumentacji uzupełniającej, Budimex w dalszym ciągu wskazywał na braki w dokumentacji, a Projektant utrzymywał, że dokumentacja została wykonana prawidłowo.

MHP w dniu 2 grudnia 2019 r. zleciło audyt dokumentacji wykonawczej w tym zakresie, który wskazał na wystąpienie braków w projekcie. MHP w dniu 8 stycznia 2020 r. wezwało Projektanta do usunięcia wad.

Budimex w piśmie z dnia 4 lutego 2020 r. wskazał na kolejne wady dokumentacji konstrukcji stalowej dachu oraz przekazał zamówioną przez siebie opinię dotyczącą dokumentacji projektowej ww. konstrukcji.

Na spotkaniu w dniu 10 lutego 2020 r. ustalono, że Projektant będzie systematycznie przekazywać raporty z wycenieniami dotyczącymi konstrukcji stalowej do GW, co było wykonywane. Ze względu na odmienne stanowiska GW i Projektanta, MHP zleciło kolejny audyt dokumentacji w dniu 12 maja 2020 r. W jego wyniku w dniu 4 czerwca 2020 r. MHP wezwało ponownie Projektanta do usunięcia wad. Ostatecznie

⁴⁶ Wynagrodzenie Projektanta wg umowy z dnia 29 stycznia 2016 r. wynosiło 11 950 tys. zł; na podstawie dwóch aneksów zwiększono wynagrodzenie do kwoty 17 780 tys. zł, a termin przekazania dokumentacji ustalono na dzień 31 maja 2017 r.

⁴⁷ Dalej: WWAA/Platige lub Projektant WS.

⁴⁸ Wynagrodzenie Projektanta WS wg umowy z dnia 7 listopada 2016 r. wynosiło 7680 tys. zł, a termin opracowania Projektu Ekspozycji ustalono na sierpień 2018 r. Do umowy podpisano osiem aneksów, które zmieniły wynagrodzenie na 8653,2 tys. zł, a termin opracowania dokumentacji na dzień 30 września 2019 r.

⁴⁹ Dalej: Budimex lub GW.

⁵⁰ Wynagrodzenie wg umowy z dnia 30 maja 2018 r. wynosiło 565 480 tys. zł. Aneks nr 1 z dnia 20 maja 2019 r. zwiększono wynagrodzenie do kwoty 566 990 tys. zł i wprowadzono do ww. umowy zmiany obejmujące: przesunięcie terminów wykonania konstrukcji budynku – z dnia 30 maja 2019 r. na dzień 30 listopada 2019 r., wykonanie stanu surowego zamkniętego z niezbędnymi pracami instalacyjnymi umożliwiającymi rozpoczęcie prac związanych z wystawą stałą – z dnia 2 października 2019 r. na dzień 2 marca 2020 r. (termin zakończenia budowy pozostawał bez zmian). Uzasadnieniem podpisania aneksu były: konieczność wywiezienia dużych ilości niewypałów i niewybuchów, prace archeologiczne, niesprzyjające warunki pogodowe.

dokumentację projektową stalowych dźwigarów dachowych skierowano do realizacji w dniu 1 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 229-405)

Pismem z dnia 27 marca 2019 r. Dyrektor MHP poinformował Ministra, że „w ramach prac nad projektem wykonawczym Wystawy Stałej pojawiła się potrzeba weryfikacji dokumentacji w odniesieniu do architektury budynku MHP oraz określenia jej wpływu na budynek. (...) W wyniku wykonania analizy wykazano, iż niezbędne jest wprowadzenie zmian przy wykonaniu istotnych elementów budynku MHP oraz opracowanie szczegółowej dokumentacji rewizyjnej. Zmiany objąć miałyby m.in. przeprojektowanie płyty stropu na poziomie +2 (wzmocnienie), dopasowanie do układu wystawy rozmieszczenia urządzeń końcowych w zakresie m.in. instalacji elektrycznych, systemu ogrzewania i chłodzenia. Modyfikacji tych nie można było przewidzieć na etapie przygotowania dokumentacji projektowej budynku, ponieważ prace nad scenariuszem Wystawy Stałej toczyły się równolegle. Dodatkowo nie były wówczas znane wszystkie dane dotyczące wymiarów i wagi eksponatów, które prezentowane będą na Wystawie Stałej. (...) Wprowadzenie na Wystawę kilku ciężkich eksponatów wymaga wzmocnienia konstrukcji budynku, co przekłada się nie tylko na konieczność wykonania właściwej dodatkowej dokumentacji, ale wpływa na zakres i terminy prac świadczonych przez Wykonawcę robót budowlanych (Budimex S.A.)”.

Pismem z dnia 25 lipca 2019 r. MHP poinformowało MKiDN o niedostosowaniach projektu wystawy stałej do projektu budynku Muzeum, przygotowanego jeszcze przed powstaniem koncepcji i projektu wykonawczego wystawy (zgodnie z przyjętym w PW „Budowa MHP” harmonogramem, który został opracowany przez MHP).

W sprawozdaniu za 2020 r. MHP poinformowało, że: „z powodu nowo pozyskanych istotnych eksponatów muzealnych, które będą ważnym elementem ekspozycji stałej Muzeum, zmodyfikowano projekt konstrukcji płyty na poziomie +2. W czasie, w którym WXCA kończyło projekt wykonawczy budynku, prace nad wystawą stałą były w trakcie I etapu, czyli pisania scenariusza wystawy przez MHP i WWAA/Platige. II etap prac, czyli koncepcja wystawy stałej, rozpoczęła się w listopadzie 2017 roku, czyli już po odebraniu projektu budynku, a w trakcie trwania przetargu na GW budynku. W trakcie II etapu powstała m.in. koncepcja umieszczania wielkogabarytowych obiektów (...). Etap koncepcji wystawy zakończył się w grudniu 2018 roku, czyli już w trakcie prac na budowie budynku”.

(akta kontroli str. 202-209, płyta CD1 3689-3691)

Ze względu na koncepcję umieszczenia wielkogabarytowych eksponatów zostały podjęte działania w celu wzmocnienia płyty +2 oraz ściany W-109. Dokonano również korekty i optymalizacji w zakresie instalacji⁵¹. W celu wykonania dokumentacji dotyczącej płyty +2 podpisano umowę z WXCA w dniu 9 kwietnia 2019 r. na kwotę 147,6 tys. zł. W dniu 21 czerwca 2019 r. rozpoczęto negocjacje z WXCA odnośnie dalszego dostosowania budynku do projektu wystawy stałej (w tym instalacji), a w dniu 31 grudnia 2020 r. podpisano umowę na kwotę 3092 tys. zł. W wyniku wprowadzonych zmian koniecznym było naniesienie poprawek na projekt wystawy stałej. W związku z tym podpisano kolejną umowę z Projektantem wystawy stałej w dniu 29 lipca 2021 r. na kwotę 622,5 tys. zł.

(akta kontroli płyta CD1 3730-3734, 3759-3767)

W dniu 25 marca 2019 r. Dyrektor MHP wystosował pismo do Budimex z prośbą o przesunięcie frontu robót budowy płyty stropowej na poziomie +2, które planowano

⁵¹ Według Budimex zmiany instalacji elektrycznych spowodowały konieczność demontażu przełożenia tras kablowych.

rozpocząć od dnia 25 marca 2019 r. Prośba wynikała z konieczności wzmocnienia płyty stropowej na ww. poziomie dla potrzeby powstania ekspozycji stałej Muzeum i wyeksponowania pozyskanych w owym czasie istotnych eksponatów.

W odpowiedzi z dnia 2 kwietnia 2019 r. Budimex poinformował że wstrzymany zakres prac jest zakresem istotnym dla realizacji całości umowy i determinuje możliwość dalszej realizacji dużej grupy robót w oparciu o dotychczasową dokumentację projektową.

W dniu 10 maja 2019 r. Dyrektor MHP skierował pismo do Ministra, informując o konieczności wykonania robót dodatkowych niemożliwych do przewidzenia w chwili zawierania umowy z Budimex⁵². Oszacowano, że ostateczna wartość robót dodatkowych nie przekroczy 2200 tys. zł.

Sekretarz Stanu Jarosław Sellin, w piśmie z dnia 14 maja 2019 r., zaakceptował zawarcie aneksu z Budimex w związku z koniecznością wykonania robót dodatkowych. Zastrzegł w nim jednocześnie, że akceptacja nie może w przyszłości powodować wniosku Muzeum o zwiększenie budżetu PW oraz wydłużenia terminu budowy Muzeum wraz z wystawą stałą.

Dokumentację projektową dotyczącą powyższej zmiany przekazano GW w dniu 31 maja 2019 r.

(akta kontroli płyta CD1 3130-3168)

W dniu 31 października 2019 r. Budimex wystosował do MHP wnioski o zmianę umowy poprzez zawarcie aneksu nr 2 do dnia 30 listopada 2019 r.⁵³, w tym o:

- wydłużenie realizacji Umowy w następujący sposób: 1) wykonanie konstrukcji budynku – do 5 listopada 2021 r., 2) wykonanie stanu surowego zamkniętego z niezbędnymi pracami instalacyjnymi i wykończeniowymi umożliwiającymi rozpoczęcie prac związanych z wystawą stałą – do 5 marca 2022 r., 3) zakończenie budowy stałej siedziby Muzeum oraz Całkowitego Zakończenia Wykonania – do 30 listopada 2022 r.;
- zwiększenie środków finansowych w związku z dodatkowymi kosztami z tytułu przestojów (1 289,6 tys. zł netto) oraz kosztami dodatkowymi związanymi z przedłużeniem terminów realizacji Umowy (26 981,9 tys. zł netto)⁵⁴.

W dniu 26 listopada 2019 r. Dyrektor MHP odrzucił większość roszczeń GW; potwierdził natomiast zaistnienie okoliczności przedłużenia robót, wynikające z konieczności zmiany dokumentacji projektowej w zakresie ściany W025 na poziomie +2. Jednocześnie stwierdził, że GW powinien zmienić kolejność wykonywania prac w celu uniknięcia wpływu na proces realizacji Inwestycji. Analogiczne zdanie przekazał odnośnie okoliczności przedłużenia robót,

⁵² Jako uzasadnienie wskazano okoliczności związane przede wszystkim z modyfikacją części dokumentacji istniejących rozwiązań projektowych oraz zaprojektowania niezbędnego nowego zakresu powierzchni uprzednio mających inne przeznaczenie z uwagi na prace związane z wystawą stałą oraz pozyskaniem przez MHP istotnych eksponatów, których umieszczenie w przestrzeni wystawy stałej wymaga odpowiedniego dostosowania konstrukcji budynku.

⁵³ Jako podstawę wniosku podano następujące okoliczności: 1) konieczność przeprojektowania płyty stropowej na poziomie +2 na potrzeby ekspozycji stałej; 2) zmiany w dokumentacji projektowej, w zakresie zbrojenia ścian i stropów Hali Wystawy Stałej; 3) konieczność uzupełnienia dokumentacji projektowej konstrukcji stalowej; 4) czas akceptacji modelu schodów prefabrykowanych; 5) zmiana dokumentacji projektowej w zakresie konstrukcji wieszaków belek stalowych (płyty stropu +2); 6) zmiany dokumentacji projektowej w obszarze pomieszczenia skarbcza; 7) zmiany dokumentacji projektowej w zakresie ściany W025 na poziomie +2; 8) zmiany dokumentacji projektowej w zakresie płyty stropowej na rzędnej +16,08 w osiach B-E/1-1'; 9) zmiany dokumentacji projektowej w zakresie głównej trybuny monolitycznej audytorium; 10) zmiany dokumentacji projektowej w zakresie instalacji wentylacyjno-klimatyzacyjnej; 11) brak wyboru materiału na elewacje budynku; 12) niesprzyjające warunki atmosferyczne.

⁵⁴ W ww. piśmie GW zwrócił także uwagę na zwiększenie kosztów realizacji inwestycji spowodowane zmianami w dokumentacji projektowej oraz wzrostem cen materiałów, sprzętu i robocizny.

wynikającego z konieczności zmiany dokumentacji projektowej w zakresie płyty stropowej na rzędnej +16,08 w osiach B-E/1-1'. Bez zastrzeżeń potwierdził okoliczności przedłużenia robót z powodu warunków atmosferycznych.

W kwestii roszczeń finansowych MHP skierowało do weryfikacji przekazane przez GW analizy dotyczące zwiększenia kosztów realizacji inwestycji spowodowane zmianami dokumentacji projektowej, a pozostałe roszczenia finansowe odrzuciło. MHP poinformowało GW, że może uznać przesunięcie terminów realizacji inwestycji w ograniczonym zakresie, tj. wykonanie konstrukcji budynku i wykonanie stanu surowego zamkniętego z niezbędnymi pracami instalacyjnymi i wykończeniowymi umożliwiającymi rozpoczęcie prac związanych z wystawą stałą, o dwa miesiące. Poinformowało również, że do zmiany terminu realizacji całej inwestycji niezbędna jest zmiana uchwały RM.

(akta kontroli str. 264-405)

We wrześniu 2019 r., na zlecenie Budimex, powstała ekspertyza techniczna, dotycząca oceny przebiegu procedury sporządzania i uzgadniania przez Budimex z Zamawiającym (Inwestorem) i Projektantem dokumentacji warsztatowej, w tym układu deskowań Hali Wystawowej Stałej oraz jego wpływu na realizację inwestycji, wynikającej z zawartej przez Zamawiającego i Budimex umowy z dnia 30 maja 2018 r. oraz aneksu nr 1 do ww. umowy z dnia 20 maja 2019 r. Autorzy ekspertyzy stwierdzili, że zakłócenia budowlane, za których powstanie odpowiedzialny jest Inwestor, wynikają głównie z jego bierności oraz braku reakcji na otrzymywane sygnały i informacje z tego, co się dzieje na budowie. Większy udział w powstaniu opóźnień miał Projektant⁵⁵, a w przypadku Kierownika budowy nie zauważono działań zmierzających do wystąpienia zakłóceń budowlanych.

W październiku 2021 r., na zlecenie MHP, powstał dokument „Opinia techniczna dotycząca realizacji inwestycji *Nowa Siedziba Muzeum Historii Polski na terenie Cytadeli w Warszawie przy ul. Dymińskiej 13 na działce nr ew. 1/1 obręb 7-01-17 w Warszawie*”. Według autorów opinii opóźnienie w realizacji inwestycji wynosiło około 19 miesięcy, a odpowiedzialność za nie rozkłada się w porównywalnym stopniu na GW oraz Projektanta⁵⁶. Nie odnotowano natomiast istotnych zdarzeń i okoliczności po stronie Inwestora i nadzoru inwestorskiego, które mogłyby wpłynąć na termin realizacji inwestycji.

(akta kontroli płyta CD1 3154)

Negocjacje pomiędzy MHP i Budimex w sprawie aneksu nr 2 toczyły się w dwóch przedziałach czasowych, tj. od końca listopada 2019 r. do lipca 2020 r. oraz od 30 grudnia 2020 r. do 12 lutego 2021 r.

Projekt aneksu nr 2 zakładał przesunięcie terminów celów kluczowych nr I i II o dwa miesiące oraz określał, że wina w opóźnieniu realizacji była po stronie MHP oraz GW,

⁵⁵ Autorzy ekspertyzy zidentyfikowali następujące przyczyny opóźnień: 1) bierność przy uzgadnianiu dokumentacji warsztatowej przez Projektanta; brak zajęcia merytorycznego stanowiska; 2) znaczne opóźnienia w udzielaniu niezbędnych informacji projektowych przez Projektanta; 3) brak zajęcia stanowiska przez Zamawiającego; brak udzielenia odpowiedzi; 4) długi okres podejmowania decyzji przez Zamawiającego; 5) wstrzymanie robót budowlanych na poziomie +2 w obszarze osi F-H/19-22'.

⁵⁶ W dziennikach budowy oraz korespondencji między Inwestorem a Wykonawcą wymieniono następujące przyczyny opóźnień: 1) pandemia Covid-19; 2) warunki pogodowe uniemożliwiające realizację robót budowlanych; 3) niebezpieczne znaleziska na budowie; 4) wstrzymanie robót z powodu zmian w projektowej dokumentacji wykonawczej; 5) wstrzymanie robót z innych przyczyn (na polecenie inspektora nadzoru robót elektrycznych); 6) niepodjęcie robót z powodu braku akceptacji projektów warsztatowych przez nadzór autorski; 7) niepodjęcie robót z powodu braku akceptacji przez nadzór autorski wszystkich modeli elementów budowlanych mockup-ów (tzn. makiet); 8) opóźnienie przekazania przez Wykonawcę niezbędnej dokumentacji warsztatowej do akceptacji nadzoru autorskiego w celu zamówienia u dostawców podstawowych elementów konstrukcyjnych do wbudowania w obiekt; 9) niedostateczna obsada frontu robót personelem Wykonawcy i zaakceptowanych podwykonawców.

bez wyszczególnienia, jakie roszczenia GW oraz jakie winy MHP zostały w projekcie uznane.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora MHP, pana Sławomira Różańskiego, Inwestor był skłonny uznać roszczenia wykonawcy w zakresie: konieczności przeprojektowania płyty stropowej na poziomie +2, wpływu warunków atmosferycznych oraz wstrzymywania się z przekazywaniem do realizacji dokumentacji rewizyjnej z uwagi na przepisy związane z wydatkowaniem środków publicznych.

Ponadto Zastępca Dyrektora MHP stwierdził, że Inwestor, chcąc wypracować kompromis na etapie negocjacji aneksu nr 2, był skłonny nie wskazywać szczegółowo żadnych okoliczności, które wg Muzeum były zawinione przez GW i wpłynęły na przedłużenie terminu realizacji umowy. MHP dążyło do potwierdzenia, że takie okoliczności zawinione przez każdą ze stron zaistniały i pozostawić wzajemne roszczenia do rozstrzygnięcia w odrębnym postępowaniu – sądowym lub arbitrażowym. Propozycja ta nie została zaakceptowana przez GW. Do dnia zakończenia kontroli aneks nr 2 nie został podpisany.

(akta kontroli str. 175-178)

W dniu 19 marca 2021 r. Budimex sporządził wniosek o przeprowadzenie mediacji w sądzie polubownym przy Prokuraturii Generalnej RP. Jako wartość przedmiotu sporu podano 123 004 tys. zł (brutto). Jednocześnie rozpoczęły się rozmowy pomiędzy Budimex i MHP przy udziale Prokuraturii Generalnej. W wyniku negocjacji została ustalona treść Ugody, którą parafowano w dniu 28 kwietnia 2022 r., a zawarto w dniu 6 lipca 2022 r. Ugoda nie przesądza o odpowiedzialności za opóźnienia, prawidłowości wykonania Umowy, jakości Dokumentacji Projektowej, zasadności wzajemnych roszczeń finansowych. Uzgodniono m.in., że wszelkie spory wynikające z Umowy bądź Ugody będą rozstrzygane przez Zespół Orzekający działający przy Sądzie Arbitrażowym przy Konfederacji Lewiatan w Warszawie. W Ugodzie Budimex zobowiązał się, że zakończy realizację inwestycji w terminie do dnia 31 lipca 2023 r.

(akta kontroli str. 153-154, płyta CD1 3464-3468)

Dyrektor MHP, pan Robert Kostro, stwierdził, że – w celu monitorowania procesu realizacji, jak również rozwiązywaniu powstałych w jego trakcie problemów – odbywały się raz w tygodniu spotkania koordynacyjne z udziałem przedstawicieli GW, Projektanta oraz MHP. Organizowano również cykliczne spotkania przedstawicieli MHP i MWP, a w miarę potrzeb również GW obydwu inwestycji. MHP zakupiło specjalistyczne oprogramowanie Thinkproject, które służyło usprawnieniu obiegu dokumentacji i ułatwiło jego monitorowanie. Zakupiło także model BIM do trójwymiarowego analizowania projektu i wykrywania ewentualnych kolizji.

(akta kontroli str. 210-215)

W PW „Budowa MHP” z 2017 r. i kolejnych w analizie SWOT jako słabe strony wskazano: niedostępność Cytadeli Warszawskiej ze względu na charakter zamkniętego terenu wojskowego oraz niewystarczającą infrastrukturę komunikacyjną dojazdu do Cytadeli.

Dyrektor MHP poinformował, że Muzeum inicjowało spotkania z władzami Warszawy, dotyczące dobrego skomunikowania Cytadeli z resztą miasta. Razem z MWP poruszyło ten temat w liście do Prezydenta Miasta. MWP rozpoczęło prace przygotowawcze do budowy nowej kładki od strony al. Wojska Polskiego.

(akta kontroli str. 144-148)

3. Muzeum sporządzało sprawozdania z realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego w formie i terminach ustalonych przez Ministra⁵⁷, przy czym sprawozdanie za III kwartał 2018 r. zostało przekazane z trzydniowym opóźnieniem (tj. 18 października zamiast 15 października 2018 r.).

Dyrektor MHP, pan Robert Kostro, wyjaśnił, że opóźnienie wynikało z przeoczenia osoby, która przekazywała sprawozdanie do MKiDN, ale zostało to niezwłocznie skorygowane poprzez przekazanie sprawozdania bez dodatkowego wezwania ze strony MKiDN.

Pięć sprawozdań za okresy: III kwartał 2017 r., I i II kwartał 2019 r., I kwartał 2021 r. oraz sprawozdanie roczne za 2017 r., zostało skorygowanych zarówno z inicjatywy MHP, jak i MKiDN.

(akta kontroli str. 129-133, płyta CD1 3007-3021)

4. Muzeum informowało Ministra o występujących ryzykach na etapie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego m.in. w sprawozdaniach kwartalnych i rocznych.

(akta kontroli płyta CD1 3007-3021)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. MHP nie zawiadomiło w terminie o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych właściwego inspektora pracy, na 7 dni przed rozpoczęciem budowy, co było niezgodne z § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywania robót budowlanych⁵⁸.

Według wyjaśnień Dyrektora MHP, pana Roberta Kostro, w zarchiwizowanych materiałach nie odnaleziono stosownego zawiadomienia o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych właściwego inspektora pracy wraz z potwierdzeniem wysłania. Z tego względu zdecydowano złożyć stosowne zawiadomienie pismem z dnia 3 czerwca 2022 r.

Z informacji uzyskanych od Państwowej Inspekcji Pracy Okręgowy Inspektora Pracy w Warszawie wynika, że MHP nie przekazało we wcześniejszym terminie innego zawiadomienia w ww. sprawie.

(akta kontroli str. 108-174, 254)

2. Muzeum nie zapewniło synchronizacji prac projektowych w zakresie budynku i wystawy stałej, co spowodowało wydłużenie terminu realizacji⁵⁹ oraz wzrost kosztów w łącznej wysokości 6387,5 tys. zł⁶⁰.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela wyjaśnień Dyrektora MHP, pana Roberta Kostro, że przesunięcie w czasie pomiędzy projektowaniem budynku i wystawy jest zdarzeniem normalnym oraz w dużej części uzasadnionym. Należy podkreślić, że harmonogram prac projektowych zarówno w odniesieniu do budynku, jak i wystawy stałej został określony w projekcie PW „Budowa MHP” przez Muzeum,

⁵⁷ Sprawozdania z realizacji PW „Budowa MHP” składane były w formie formularza „Programy Wieloletnie” i „Karty informacyjnej zadania” oraz na drukach stanowiących załączniki nr 11 pn. „Wydatki majątkowe (cz. 1)” i nr 12 pn. „Wydatki majątkowe (cz. 2)” do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. MKiDN poz. 43), dalej: zarządzenie w sprawie nadzoru i kontroli.

⁵⁸ Dz. U. Nr 47, poz. 401.

⁵⁹ Kwestia wpływu na termin realizacji będzie rozpatrywana zgodnie z Ugodą z Budimex.

⁶⁰ W tym koszty: prac wykonywanych przez GW – 4117,4 tys. zł, dokumentacji rewizyjnej oraz analizy wpływu wystawy stałej na projekt wykonawczy – 2270,1 tys. zł.

które już w lipcu 2016 r.⁶¹ planowało umieszczenie na wystawie obiektów wielkogabarytowych. Zdaniem NIK brak wiedzy o wadze eksponatów oraz nieposiadanie koncepcji ich szczegółowej lokalizacji, na co wskazywał Dyrektor MHP, nie może być uzasadnieniem dla wprowadzania zmian w projekcie wykonawczym budynku na etapie prac budowlanych, ponieważ wpłynęły one na terminy realizacji, o czym świadczy projekt aneksu nr 2 do umowy z GW, w którym Muzeum uznawało roszczenia Budimex z tego tytułu. Należy podkreślić, że także MKiDN w piśmie z dnia 28 sierpnia 2019 r. zwróciło uwagę, że niedostosowanie projektu wystawy stałej do projektu budynku spowoduje wzrost kosztów inwestycji i roszczenia finansowe GW.

(akta kontroli str. 155-160, 202-209, 406-765)

3. Muzeum nie zapewniło terminowego sporządzenia i odbioru projektu wykonawczego wystawy stałej.

Na podstawie aneksu nr 6 z dnia 24 kwietnia 2019 r. do umowy zawartej z Projektantem WS w dniu 7 listopada 2016 r. na wykonanie dokumentacji projektowej ekspozycji stałej MHP zmieniono termin zakończenia realizacji Etapu III z dnia 31 sierpnia 2018 r. na dzień 30 września 2019 r.

Odbiory dokumentacji III etapu prac nad wystawą stałą trwały od stycznia do końca września 2020 r. Projekt wykonawczy został złożony w dniu 15 października 2020 r., a MHP przyjęło go w dniu 13 listopada 2020 r. Według punktu 16.1. umowy z dnia 7 listopada 2016 r. w przypadku nienależytego wykonania dokumentacji skutkującego odstąpieniem przez Zamawiającego od umowy Projektant WS zapłaci Zamawiającemu karę umowną w wysokości 20% całości wynagrodzenia.

Dyrektor MHP, pan Robert Kostro, wyjaśnił, że nie zdecydowano się na odstąpienie od umowy z Projektantem wystawy stałej, biorąc pod uwagę przewidywane konsekwencje takiego rozwiązania (tj. wydłużenie III etapu oraz przygotowanie projektu wykonawczego później, w terminie trudnym do oszacowania).

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że nieterminowe sporządzenie i odebranie projektu wykonawczego wystawy stałej wydłużyło ten etap PW „Budowa MHP” o 13 miesięcy.

(akta kontroli str. 162-163, płyta CD1 098-106, 3092-3105)

OCENA CZĄSTKOWA

Przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane, polegające na budowie nowej siedziby MHP, nie było właściwie realizowane, przy czym wynikało to zarówno z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od Muzeum. Muzeum co do zasady prawidłowo zorganizowało proces budowy, terminowo i rzetelnie sprawozdawało z realizacji przedsięwzięcia oraz informowało Ministra o występujących ryzykach. Jednakże w toku realizacji inwestycji wystąpiły nieprawidłowości, które skutkowały wzrostem planowanych kosztów i wydłużeniem terminów poszczególnych etapów zadania. Stwierdzono m.in., że MHP: nie zapewniło synchronizacji prac projektowych w zakresie budynku i wystawy stałej, jak również nie zapewniło terminowego sporządzenia i odbioru projektu wykonawczego wystawy stałej, a także nie zawiadomiło w terminie o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych właściwego inspektora pracy.

OBSZAR

⁶¹ Por. „Scenariusz ramowy wystawy Muzeum Historii Polski w Warszawie” z lipca 2016 r., stanowiący załącznik nr 2 do pisma MHP z dnia 8 lipca 2016 r., skierowanego do Sekretarza Stanu w MKiDN, pana Jarosława Sellina.

3. Wydatkowanie środków publicznych na przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2016-2022 MHP corocznie opracowywało program inwestycji, który był przekazywany do akceptacji Ministra. Program inwestycji zawierał elementy określone w § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁶².

Wartość kosztorysowa inwestycji w programie inwestycji na 2016 r. została określona na 310 000 tys. zł i wynikała z przyjętego w 2015 r. PW „Budowa MHP”.

Pierwsza aktualizacja PW „Budowa MHP” nastąpiła uchwałą RM z 2017 r., tj. zwiększono koszt budowy obiektu z 202 600 tys. zł do 483 277 tys. zł, z uwzględnieniem danych wynikających z kosztorysu inwestorskiego sporządzonego przez Projektanta. Natomiast koszt budowy wystawy stałej został zwiększony z 65 470 tys. zł do 117 250 tys. zł, z uwzględnieniem założeń funkcjonalno-użytkowych i wyników przeprowadzonego konkursu.

Kolejna aktualizacja PW „Budowa MHP” nastąpiła w 2018 r., w wyniku czego koszt budowy obiektu został zwiększony z 483 277 tys. zł do 566 777 tys. zł, z uwzględnieniem wyników postępowania przetargowego przeprowadzonego na wybór GW. Aktualizacja objęła także koszt budowy wystawy stałej, który został zwiększony z 117 250 tys. zł do 133 250 tys. zł, z uwzględnieniem wstępnych szacunkowych nakładów na realizację ekspozycji.

Aktualizacja PW „Budowa MHP” z 2021 r. dotyczyła kosztu budowy obiektu (zmniejszenie z 566 777 tys. zł do 523 275 tys. zł⁶³) oraz kosztu budowy wystawy stałej (zwiększenie z 133 250 tys. zł do 158 252 tys. zł), z uwzględnieniem kosztorysów sporządzonych na podstawie projektu wystawy wykonanego przez konsorcjum WWAA/Platige.

(akta kontroli str. 1480-1942)

2. W latach 2016-2022 (I kwartał) MHP udzieliło 373 zamówień publicznych⁶⁴ dotyczących kontrolowanego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego na łączną kwotę 637 103,9 tys. zł⁶⁵.

Szczegółową kontrolą objęto postępowania na wybór Projektanta, GW, Projektanta WS oraz generalnego wykonawcę wystawy stałej.

1) WXCA było zwycięzcą ogłoszonego w 2008 r. przez MWP i rozstrzygniętego w 2009 r. konkursu na „Koncepcję urbanistyczno-architektoniczną kompleksu MWP w Cytadeli Warszawskiej”. WXCA na zlecenie MWP wykonywała dokumentację projektową budynku przeznaczonego w 2015 r. decyzją RM na siedzibę MHP. W dniu 30 października 2015 r. MHP przesłało do WXCA zaproszenie do negocjacji. Umowę na wykonanie wielobranżowej dokumentacji projektowej podpisano w dniu 29 stycznia 2016 r.

(akta kontroli str. 2107-2359, płyta CD1 3792-3808)

⁶² Dz. U. Nr 238, poz. 1579, dalej: rozporządzenie w sprawie finansowania inwestycji.

⁶³ Część wydatków związanych z umową z GW przeniesiono poza PW „Budowa MHP”.

⁶⁴ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) oraz – obowiązującej od dnia 1 stycznia 2021 r. – ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.), dalej: upzp odpowiednio z 2004 r. i z 2019 r.

⁶⁵ W tym 323 zamówienia publiczne udzielone bez zastosowania przepisów upzp (wartość szacunkowa poniżej progów określonych w art. 4 pkt 8 upzp z 2004 r. i art. 2 ust. 1 pkt 1 upzp z 2019 r.) na łączną kwotę 15 600,7 tys. zł oraz 50 zamówień publicznych z zastosowaniem przepisów upzp na łączną kwotę 637 103,9 tys. zł.

2) W dniu 11 października 2017 r. MHP wszczęło postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Dyrektor MHP powołał komisję przetargową oraz biegłych⁶⁶. W dniu 31 stycznia 2018 r., podczas publicznego otwarcia ofert, MHP poinformowało, że zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia 483 277 tys. zł brutto. Złożone w postępowaniu oferty przewyższały tę kwotę⁶⁷. MHP wystąpiło o zmianę uchwały RM z 2015 r. w celu zwiększenia całościowych kosztów PW „Budowa MHP”. Komisja przetargowa wybrała w dniu 15 maja 2018 r. ofertę Budimex⁶⁸. W dniu 30 maja 2018 r. została podpisana umowa.

(akta kontroli str. 1980-2096, płyta CD1 3777-3791)

3) WWAA/Platige było zwycięzcą konkursu ogłoszonego przez MHP i rozstrzygniętego w 2011 r. na „Koncepcję plastyczno-przestrzenną ekspozycji stałej Muzeum Historii Polski”. Nagrodą w konkursie było zaproszenie do negocjacji, które przekazano 6 sierpnia 2012 r. Umowę na wykonanie dokumentacji projektowej ekspozycji stałej podpisano w dniu 7 listopada 2016 r.

(akta kontroli str. 2360-2506, płyta CD1 3809-3810)

4) MHP ogłosiło przetarg na wykonanie wystawy stałej⁶⁹ w dniu 21 grudnia 2020 r.⁷⁰ W dniu 27 stycznia 2022 r. MHP unieważniło przetarg ze względu na brak złożonych ofert.

Zastępca Dyrektora MHP, pan Sławomir Różański, poinformował, że od dnia 7 lipca 2022 r. rozpoczęły się spotkania zespołów inspektorów budowy i wystawy stałej w celu omówienia zapisów Ugody z Budimex wpływających na zmiany opisu przedmiotu zamówienia do przetargu. Ze względu na złożoność procesu początek przetargu planowany jest na wrzesień 2022 r.

(akta kontroli str. 224, 1958-1964, 2741-2742, płyta CD1 3811-3821)

3. Wydatki poniesione na realizację zadania inwestycyjnego w latach 2016-2022⁷¹ wyniosły 302 786,9 tys. zł, przy czym w: 2016 r. – 10 864,5 tys. zł, 2017 r. – 24 267,1 tys. zł, 2018 r. – 74 896,7 tys. zł, 2019 r. – 69 395,7 tys. zł, 2020 r. – 81 719,3 tys. zł, 2021 r. – 37 390,2 tys. zł i 2022 r. – 4253,5 tys. zł.

W ramach realizacji PW „Budowa MHP” Muzeum w latach 2016-2022 zawarło z Ministrem siedem umów na dotacje celowe na wydatki inwestycyjne na łączną kwotę 505 411,0 tys. zł (po zmianach)⁷²:

1) nr 2/DF-V/PG/2016 z dnia 8 marca 2016 r.⁷³ na kwotę 11 600 tys. zł, z której wydatkowano do dnia 31 grudnia 2016 r. – 8937 tys. zł⁷⁴. W dniu 2 stycznia 2017 r.

⁶⁶ Zarządzenie Dyrektora Muzeum Historii Polski w Warszawie Nr 4/18 z dnia 8 marca 2018 r. w sprawie powołania biegłych do prac Komisji Przetargowej powołanej Zarządzeniem z dnia 5 października 2017 r. (znak: 04/PN/RB/17). Powołanie biegłych nastąpiło ze względu na treść ofert, których analiza wymagała specjalistycznej wiedzy i doświadczenia w zakresie przygotowania i przeprowadzanie procesu inwestycyjnego.

⁶⁷ Oferty złożone w postępowaniu: Konsorcjum IDS-BUD S.A. i MAR-BUD sp. z o.o. Budownictwo sp.k. – 565 800 tys. zł, Budimex S.A. – 565 480 tys. zł, Konsorcjum firm: HOCHTIEF Polska S.A., WARBUD S.A. – 635 655 tys. zł.

⁶⁸ Opis nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁶⁹ Postępowanie na „Wykonanie robót budowlanych oraz wykonanie, zainstalowanie i uruchomienie elementów składających się na Wystawę Stałą Muzeum Historii Polski oraz pozostałych powierzchni w Muzeum Historii Polski w Warszawie”.

⁷⁰ Opis nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁷¹ Wg stanu na dzień 30 czerwca 2022 r.

⁷² Wg stanu na dzień 30 czerwca 2022 r.

⁷³ Umowa zmieniona aneksami: nr 1 z dnia 14 października 2016 r. oraz nr 2 z dnia 27 grudnia 2016 r., którymi wprowadzono nowe pozycje do kosztorysu oraz przesunięto wydatki pomiędzy poszczególnymi pozycjami.

⁷⁴ Niewykorzystaną kwotę 2663 tys. zł przesunięto jako środki niewygasające na 2017 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2016 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2075).

zawarto umowę nr 2WN2016/DF-V/PG na kwotę 2663 tys. zł, z której do dnia 31 marca 2017 r. wydatkowano 1927,5 tys. zł⁷⁵. Niewykorzystane środki w wysokości 735,5 tys. zł zostały zwrócone w dniu 31 marca 2017 r.;

2) nr 1/DF-V/PG/2017 z dnia 2 stycznia 2017 r.⁷⁶ na kwotę 77 200 tys. zł. Aneksami nr 1 z dnia 18 października 2017 r. zmieniono kwotę dotacji na 22 806 tys. zł⁷⁷. Do dnia 31 grudnia 2017 r. wydatkowano 21 612,8 tys. zł⁷⁸. Natomiast niewykorzystana kwota dotacji w wysokości 613,2 tys. zł⁷⁹ została zwrócona w dniu 15 stycznia 2018 r.;

3) nr 2/DF-V/PG/2018 z dnia 2 lutego 2018 r.⁸⁰ na kwotę 128 400 tys. zł. Aneksami z dnia 31 lipca 2018 r. zmieniono kwotę dotacji na 77 540 tys. zł⁸¹. Do dnia 31 grudnia 2018 r. wydatkowano 53 885,8 tys. zł. Niewykorzystana kwota dotacji w wysokości 98,1 tys. zł⁸² została zwrócona w dniu 15 stycznia 2019 r. Ponadto kwotę 21 011 tys. zł zgłoszono do ujęcia w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego⁸³. W dniu 7 stycznia 2019 r. zawarto umowę nr 2/DF-V/PG/2018/WN⁸⁴ na kwotę 21 011 tys. zł, którą wydatkowano w całości do dnia 31 marca 2019 r.;

4) nr 2/DF-V/PG/2019 z dnia 11 lutego 2019 r.⁸⁵ na kwotę 218 581 tys. zł. Aneksami zmieniono kwotę dotacji na 69 775,7 tys. zł⁸⁶, z której do dnia 31 grudnia 2019 r. wydatkowano 69 395,7 tys. zł oraz zwrócono 200,4 tys. zł;

⁷⁵ Różnica pomiędzy kwotą przekazaną a wydatkowaną wynikała z przedłużającego się procesu uzgadniania w I kwartale 2017 r. zamiennego projektu budowlanego.

⁷⁶ Umowa zmieniona aneksami: nr 1 z dnia 18 października 2017 r. (zmiana kwoty udzielonej dotacji i przesunięcia wydatków pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztorysu) oraz nr 2 z dnia 22 grudnia 2017 r. (przesunięcia wydatków pomiędzy dwoma pozycjami kosztorysu).

⁷⁷ Niższa wartość środków z dotacji wynikała z opóźnień w realizacji inwestycji na skutek zmiany koncepcji budynku Muzeum i potrzeby wykonania prac projektowych. Decyzją z dnia 26 września 2017 r. Minister dokonał blokady wydatków na kwotę 26 800,4 tys. zł. Natomiast środki w wysokości 27 593,6 tys. zł zostały przeznaczone na inny cel.

⁷⁸ Wg złożonej w dniu 31 stycznia 2018 r. informacji o wykorzystaniu w 2017 r. środków finansowych Ministra (załącznik nr 11 do zarządzenia w sprawie nadzoru) wydatkowano środki dotacji w wysokości 22 111,8 tys. zł. W dniu 10 listopada 2017 r. naliczono wobec pracowni WXCA karę umowną (za opóźnienia w zakończeniu wykonania etapu określonego w harmonogramie) i wystawiono notę obciążeniową nr 3/2017 na kwotę 499 tys. zł. Kara umowna została potrącona z płatności za fakturę nr 17-63/1/16 z dnia 11 października 2017 r. Zgodnie z pismem Ministerstwa nr DF-V.311.7.2017.PG z dnia 5 stycznia 2018 r. koszt zadania finansowany dotacją pomniejszono o kwotę 499 tys. zł jako niewykorzystaną.

⁷⁹ Różnica pomiędzy uruchomioną kwotą dotacji Ministra (22 226 tys. zł) a wydatkowaną.

⁸⁰ Umowa zmieniona aneksami: nr 1 z dnia 22 marca 2018 r., nr 2 z dnia 31 lipca 2018 r., nr 3 z dnia 25 września 2018 r. oraz nr 4 z dnia 13 grudnia 2018 r.

⁸¹ Zmniejszenie środków w 2018 r. wynikało ze zmian PW „Budowa MHP” z 2018 r.

⁸² Różnica pomiędzy uruchomioną kwotą dotacji Ministra (53 984 tys. zł) a wydatkowaną.

⁸³ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2346).

⁸⁴ Umowa zmieniona aneksem nr 1 z dnia 11 marca 2019 r. (przesunięcie wydatków pomiędzy dwoma pozycjami kosztorysu).

⁸⁵ Umowa zmieniona aneksami: nr 1 z dnia 6 czerwca 2019 r., nr 2 z dnia 28 czerwca 2019 r., nr 3 z dnia 19 września 2019 r., nr 4 z dnia 13 grudnia 2019 r. oraz nr 5 z dnia 31 grudnia 2019 r.

⁸⁶ Obniżone kwoty dotacji w 2019 r. wynikały m.in. z wniosków Muzeum dot. opóźnień w realizacji inwestycji z dnia 5 czerwca 2019 r., 30 sierpnia 2019 r., 16 września 2019 r., 13 listopada 2019 r. Decyzją Ministra Finansów z dnia 1 kwietnia 2019 r. zostało wprowadzone ograniczenie w dysponowaniu środkami finansowymi na kwotę 100 000 tys. zł; decyzją Ministra z dnia 13 grudnia 2019 r. została wprowadzona blokada wydatków na kwotę 48 805,3 tys. zł.

5) nr 2/DF-V/AC/2020 z dnia 10 marca 2020 r.⁸⁷ na kwotę 280 687 tys. zł. Aneksami zmieniono kwotę dotacji na 57 358 tys. zł⁸⁸, z której do dnia 31 grudnia 2020 r. wydatkowano 40 993,9 tys. zł. Niewykorzystaną dotację w wysokości 1507,9 tys. zł zwrócono w terminie do Ministerstwa⁸⁹. Wydatki w ramach ww. umowy na kwotę 14 845 tys. zł zgłoszono do ujęcia w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego⁹⁰ i zrealizowano w całości w terminie do dnia 30 listopada 2021 r.

6) nr 15/DF-V/AC/2021 z dnia 16 lutego 2021 r.⁹¹ na kwotę 147 985 tys. zł. Aneksami zmieniono kwotę dotacji na 57 985 tys. zł⁹², z której do dnia 31 grudnia 2021 r. wydatkowano 4518,2 tys. zł. Niewykorzystaną dotację w wysokości 90,6 tys. zł zwrócono w dniu 30 grudnia 2021 r. Natomiast kwotę 53 360 tys. zł zgłoszono do ujęcia w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego⁹³. Do dnia 30 czerwca 2022 r. wydatkowano 32 872 tys. zł;

7) nr 18/DF-V/MHK/2022 z dnia 17 lutego 2022 r.⁹⁴ na kwotę 268 104 tys. zł. Aneksami zmieniono kwotę dotacji na 208 346,3 tys. zł⁹⁵, z której do dnia 30 czerwca 2022 r. wydatkowano 4253,5 tys. zł.

W ramach PW „Budowa MHP” w latach 2016-2022 (do 30 czerwca) wydatkowano łącznie 274 261,3 tys. zł, przy czym w: 2016 r. – 10 864,5 tys. zł, 2017 r. – 21 612,8 tys. zł, 2018 r. – 74 896,7 tys. zł, 2019 r. – 69 395,7 tys. zł, 2020 r. – 55 848 tys. zł, 2021 r. – 37 390,2 tys. zł i 2022 r. – 4253,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 766-1403)

⁸⁷ Umowa zmieniona aneksami: nr 1 z dnia 28 kwietnia 2020 r., nr 2 z dnia 21 maja 2020 r., nr 3 z dnia 28 maja 2020 r., nr 4 z dnia 4 czerwca 2020 r., nr 5 z dnia 16 czerwca 2020 r., nr 6 z dnia 24 czerwca 2020 r., nr 7 z dnia 2 lipca 2020 r., nr 8 z dnia 9 lipca 2020 r., nr 9 z dnia 15 lipca 2020 r., nr 10 z dnia 21 lipca 2020 r., nr 11 z dnia 29 lipca 2020 r., nr 12 z dnia 10 sierpnia 2020 r., nr 13 z dnia 17 sierpnia 2020 r., nr 14 z dnia 19 sierpnia 2020 r., nr 15 z dnia 31 sierpnia 2020 r., nr 16 z dnia 30 września 2020 r., nr 17 z dnia 5 października 2020 r., nr 18 z dnia 15 października 2020 r., nr 19 z dnia 29 października 2020 r., nr 20 z dnia 16 listopada 2020 r., nr 21 z dnia 30 grudnia 2020 r. oraz nr 22 z dnia 1 września 2021 r.

⁸⁸ Zmniejszenie kwoty dotacji na 2020 r. wynikało z decyzji Ministra z dnia 30 grudnia 2020 r. (nr DF-I.311.239.2020) oraz decyzji Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 25 grudnia 2020 r. (nr MF/BP4.4143.16.3.2020.RC).

⁸⁹ Zwrotu dokonano w dwóch ratach: 1499,8 tys. zł w dniu 31 grudnia 2020 r. i 8,1 tys. zł w dniu 8 stycznia 2021 r.

⁹⁰ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2422).

⁹¹ Umowa zmieniona aneksami: nr 1 z dnia 1 marca 2021 r., nr 2 z dnia 7 maja 2021 r., nr 3 z dnia 7 maja 2021 r., nr 4 z dnia 28 maja 2021 r., nr 5 z dnia 10 czerwca 2021 r., nr 6 z dnia 2 lipca 2021 r., nr 7 z dnia 28 lipca 2021 r., nr 8 z dnia 23 sierpnia 2021 r., nr 9 z dnia 4 września 2021 r., nr 10 z dnia 4 października 2021 r., nr 11 z dnia 25 października 2021 r., nr 12 z dnia 10 grudnia 2021 r., nr 13 z dnia 30 grudnia 2021 r. oraz nr 14 z dnia 28 kwietnia 2022 r.

⁹² Obniżone nakłady na 2021 r. wynikały m.in. z opóźnień w realizacji inwestycji. Kolejnymi decyzjami, wydanymi na podstawie art. 171 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.), dalej: ufp oraz art. 15zi pkt 5 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095), Minister zmniejszył dotację na 2021 r. do kwoty 57 985 tys. zł.

⁹³ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2407). Aneksiem nr 14 z dnia 28 kwietnia 2022 r. wskazano termin wykorzystania środków na 14 listopada 2022 r.

⁹⁴ Umowa zmieniona aneksami: nr 1 z dnia 23 lutego 2022 r., nr 2 z dnia 1 marca 2022 r., nr 3 z dnia 29 marca 2022 r., nr 4 z dnia 8 kwietnia 2022 r., nr 5 z dnia 14 kwietnia 2022 r., nr 6 z dnia 2 maja 2022 r., nr 7 z dnia 16 maja 2022 r., nr 8 z dnia 10 czerwca 2022 r.

⁹⁵ Obniżone nakłady na 2022 r. wynikały m.in. z opóźnień w realizacji inwestycji, w tym w związku z unieważnieniem postępowania przetargowego na wyłonienie Wykonawcy Wystawy Stałej; dwiema decyzjami z dnia 27 kwietnia 2022 r., wydanymi na podstawie art. 171 ufp w związku z art. 20 pkt 5 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. poz. 583, ze zm.) oraz w związku z art. 15zi pkt 5 ww. ustawy z dnia 2 marca 2020 r., Minister zmniejszył dotację na 2022 r. do kwoty 208 496,3 tys. zł.

Ponadto Muzeum zawarło trzy umowy na dotacje celowe na wydatki inwestycyjne poza PW „Budowa MHP”, o łącznej wartości 114 590,3 tys. zł, tj.:

1) umowa nr 58/DF-V/PG/2017 z dnia 6 września 2017 r. na kwotę 2654,3 tys. zł; środki wydatkowane w całości na przeniesienie własności dokumentacji budowlanej od MWP;

2) umowa nr 86/DF-V/AC/2020 z dnia 2 listopada 2020 r. na kwotę 25 391 tys. zł, którą w całości zgłoszono do ujęcia w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Do dnia 30 listopada 2021 r. nie uruchomiono i nie wydatkowano środków z umowy z uwagi na brak podpisanego aneksu/porozumienia regulującego zasady rozliczania kosztów dodatkowych⁹⁶;

3) umowa nr 108/DF-V/AC/2020 z dnia 6 listopada 2020 r.⁹⁷ na kwotę 86 545 tys. zł⁹⁸, którą w całości zgłoszono do ujęcia w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Do 30 listopada 2021 r. wydatkowano 25 871,3 tys. zł. Środki niewykorzystane w wysokości 4528,4 tys. zł⁹⁹ zwrócono w terminie na wyodrębniony rachunek wydatków niewygasających.

W ramach ww. umów wydatkowano łącznie 28 525,6 tys. zł, tj. 25% planowanych środków.

W latach 2020-2022 (do 30 czerwca)¹⁰⁰ na najem powierzchni biurowych, magazynowych i wystawienniczych MHP wydatkowało łącznie 6430,7 tys. zł, w tym najem powierzchni biurowej – 4741,3 tys. zł, magazynu – 1673,6 tys. zł i sal wystawowych – 15,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 1404-1478)

4. W latach 2016-2021¹⁰¹ Muzeum sporządzało sprawozdania z wykorzystania dotacji w formie i terminach ustalonych przez Ministra, przy czym sprawozdanie za III kwartał 2018 r. zostało przekazane z trzydniowym opóźnieniem (tj. 18 października zamiast 15 października 2018 r.), a w sprawozdaniu z wykorzystania środków finansowych, uzyskanych na podstawie umowy nr 2/DF-V/AC/2020 z dnia 10 marca 2020 r., w zakresie środków niewygasających, ujęto wszystkie środki wykorzystane w ramach PW „Budowa MHP” w terminie do 30 listopada 2021 r., w tym środki wydatkowane na podstawie umowy nr 15/DF-V/AC/2021 z dnia 16 lutego 2021 r., realizowanej w 2021 r. W trakcie trwania kontroli, w dniu 7 lipca 2022 r., MHP złożyło korektę formularza „Wydatki majątkowe – Programy Wieloletnie”.

(akta kontroli str. 1259-1265)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. MHP nieprawidłowo przygotowało i rozstrzygnęło postępowanie na wybór generalnego wykonawcy, co znalazło potwierdzenie w wyrokach Krajowej Izby Odwoławczej¹⁰² z dnia 30 listopada 2017 r. i z dnia 24 kwietnia 2018 r.

W dniu 23 października 2017 r. firmy biorące udział w postępowaniu wniosły odwołanie do Prezesa KIO dotyczące zapisów Specyfikacji Istotnych Warunków

⁹⁶ Wynikających m.in. z niezawinionego przez Budimex S.A. przedłużenia realizacji inwestycji; zmian instalacji budynkowych z uwagi na wymogi wystawy stałej; ze zgłaszanych błędów i braków w dokumentacji oraz wzrostu kosztów prac budowlanych dostosowania instalacji budynkowych do wystawy stałej.

⁹⁷ Umowa zmieniona aneksem nr 1 z dnia 1 września 2021 r.

⁹⁸ Termin wykonania umowy: 6 listopada – 31 grudnia 2020 r.

⁹⁹ Różnica pomiędzy kwotą uruchomionej dotacji – 30 399,7 tys. zł a wykorzystanej – 25 871,3 tys. zł.

¹⁰⁰ Okres od pierwotnego terminu otwarcia stałej siedziby MHP, tj. listopad 2019 r., określonego w uchwale RM z 21 lipca 2015 r.

¹⁰¹ Termin złożenia sprawozdania o wykorzystaniu środków finansowych za I półrocze 2022 r. został ustalony na do dnia 20 lipca 2022 r.

¹⁰² Dalej: KIO.

Zamówienia (SIWZ). W dniu 30 listopada 2017 r. KIO wydała wyrok¹⁰³, w którym nakazała MHP dokonanie zmian w SIWZ oraz modyfikację treści ogłoszenia o zamówieniu i SIWZ wraz z załącznikami.

W dniu 23 marca 2018 r. komisja przetargowa wybrała ofertę konsorcjum firm IDS-BUD S.A. i MAR-BUD Sp. z o.o. Budownictwo Sp.k. W dniu 3 kwietnia 2018 r. firmy biorące udział w postępowaniu¹⁰⁴ wniosły odwołania do Prezesa KIO dotyczące m.in. niezgodnych z przepisami upzp czynności i zaniechań, w tym odrzucenia oferty Budimex S.A. zawierającej omyłkowe błędy w prezentacji cen częściowych, co miało charakter oczywistej omyłki rachunkowej.

W wyroku z dnia 24 kwietnia 2018 r.¹⁰⁵ KIO nakazała MHP m.in. unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, unieważnienie czynności odrzucenia oferty Budimex S.A., poprawienie w ofercie oczywistych pomyłek rachunkowych oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert. W dniu 15 maja 2018 r. komisja przetargowa wybrała ofertę Budimex S.A., a następnie w dniu 30 maja 2018 r. podpisano umowę z GW.

Dyrektor MHP, pan Robert Kostro, wyjaśnił, że odrzucono ofertę Budimex S.A. na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 6 upzp, ponieważ wykonawca w sposób niezgodny z zasadami określonymi w SIWZ dokonał obliczenia ceny wskaźnika procentowego dla poszczególnych robót i jego oferta nie spełniała wymogów określonych w specyfikacji. Natomiast w wykonaniu wyroku KIO z dnia 24 kwietnia 2018 r. dokonano powtórzenia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, a po uprawomocnieniu się decyzji o wyborze wykonawcy podpisano umowę z Budimex S.A.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że prawidłowe przygotowanie i rozstrzygnięcie postępowania na wybór generalnego wykonawcy mogłoby przyczynić się do podpisania z nim umowy w terminie zgodnym z przyjętym harmonogramem¹⁰⁶.

(akta kontroli płyta CD1 3777-3791)

2. MHP niewłaściwie przygotowało postępowanie na wybór wykonawcy wystawy stałej.

Przetarg na wykonanie wystawy stałej ogłoszono w dniu 21 grudnia 2020 r. Pierwszy termin złożenia ofert wyznaczono na dzień 14 lutego 2021 r. W trakcie postępowania wpłynęło 1081 pytań od potencjalnych oferentów¹⁰⁷, co skutkowało kilkunastokrotną zmianą terminu składania i otwarcia ofert¹⁰⁸.

W I kwartale 2021 r. MHP odpowiedziało na przeszło połowę pytań, a w II kwartale – na kolejne, z wyjątkiem tych które nawiązywały do zmian branżowych w projekcie budynku, nad którymi od stycznia 2021 r. pracowała

¹⁰³ Sygn. akt: KIO 2219/17, KIO 2228/17, KIO 2232/17, KIO 2234/17.

¹⁰⁴ Odwołanie wniósł wykonawca Budimex S.A. oraz wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia, tj. konsorcjum firm: HOCHTIEF Polska S.A. oraz WARBUD S.A.

¹⁰⁵ Sygn. Akt: KIO 624/18, KIO 645/18.

¹⁰⁶ Zgodnie z uchwałą RM z 2015 r. przygotowanie, ogłoszenie i rozstrzygnięcie przetargu na generalnego wykonawcę miało nastąpić w terminie październik 2016 r. – luty 2018 r., a według uchwały RM z 2017 r. termin ten został ustalony na październik 2017 r. – styczeń 2018 r.

¹⁰⁷ Postępowanie „Wykonanie robót budowlanych oraz wykonanie, zainstalowanie i uruchomienie Wystawy Stałej Muzeum Historii Polski w Warszawie” patrz: <https://muzhp.pl/pl/c/2387/wykonanie-robot-budowlanych-oraz-wykonanie-zainstalowanie-i-uruchomienie-elementow-skladajacych-sie-na-wystawie-stala-muzeum-historii-polski-oraz-pozostalych-powierzchni-w-muzeum-historii-polski-w-warszawie> [dostęp 15 lipca 2022 r.].

¹⁰⁸ Nowe terminy składania ofert wyznaczano na: 24 lutego 2021 r., 4 marca 2021 r., 19 marca 2021 r., 9 kwietnia 2021 r., 23 kwietnia 2021 r., 7 maja 2021 r., 21 maja 2021 r., 15 czerwca 2021 r., 30 czerwca 2021 r., 16 lipca 2021 r., 6 sierpnia 2021 r., 27 sierpnia 2021 r., 17 września 2021 r., 30 września 2021 r., 19 października 2021 r., 15 listopada 2021 r., 15 grudnia 2021 r.

WXCA¹⁰⁹. Zmiany w projekcie WXCA miały wpływ na projekt wystawy¹¹⁰. Po ostatecznym zatwierdzeniu przez MHP dokumentacji projektowej WXCA w dniu 12 sierpnia 2021 r., prace nad zmianami wynikającymi z projektu rozpoczął Projektant WS. Oddanie dokumentacji i włączenie jej do dokumentacji przetargowej nastąpiło w dniu 18 października 2021 r. i po raz kolejny wyznaczono nowy termin składania ofert – 15 listopada 2021 r. Po udzieleniu odpowiedzi na kolejne pytania przesunięto termin składania ofert na 15 grudnia 2021 r. W dniu 2 grudnia 2021 r. komisja przetargowa jednogłośnie zawnioskowała o wydłużenie czasu budowy wystawy stałej z 22 miesięcy na 30 miesięcy. W dniu 14 grudnia 2021 r. MHP wskazało nowy termin składania ofert – 27 stycznia 2022 r. oraz termin realizacji umowy – 30 miesięcy od daty zawarcia umowy. W dniu 27 stycznia 2022 r. MHP unieważniło przetarg ze względu na brak złożonych ofert.

Zastępca Dyrektora MHP, pan Sławomir Różański, wyjaśnił, że MHP zależało na rozpoczęciu postępowania przed datą 1 stycznia 2022 r.¹¹¹ W dacie ogłoszenia postępowania uznano, że opracowane dokumenty przetargowe są kompletne, a rewizja dokumentacji wystawy stałej była pochodną zmian wprowadzonych w budynku i była nie do przewidzenia na etapie popisywania umowy z WXCA. Podkreślił, że MHP udzieliło odpowiedzi na wszystkie pytania, jakie padły w postępowaniu i przesuwało termin składania ofert, zapewniając możliwie jak największą konkurencyjność w postępowaniu poprzez danie czasu potencjalnym oferentom na zapoznanie się z odpowiedziami. Natomiast wydłużenie czasu realizacji umowy o osiem miesięcy było następstwem konsultacji z inspektorami wystawy i projektantem oraz wynikało z aktualizacji założeń sytuacji gospodarczej w kraju¹¹². Zaznaczył, że podmioty składające zapytania do postępowania wskazywały na zbyt krótki termin realizacji zadania w stosunku do zakresu prac oraz sytuacji gospodarczej.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że zmiany w przepisach prawa, w tym Prawie zamówień publicznych, nie mogą determinować daty wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które nie zostało właściwie przygotowane. Liczba i zakres przedmiotowy zapytań potencjalnych oferentów, zwłaszcza te, które zostały przez Muzeum uwzględnione w zmienionym SIWZ wraz z załącznikami, kolejne zmiany terminów na złożenie i otwarcie ofert, wydłużenie czasu realizacji zamówienia, a także fakt uzupełnienia dokumentacji przetargowej o zmienioną dokumentację projektową, zdaniem NIK, świadczą o niewłaściwym przygotowaniu postępowania na wybór wykonawcy wystawy stałej, co skutkowało kolejnym opóźnieniem w realizacji PW „Budowa MHP”.

(akta kontroli str. 1980-1983, płyta CD1 3811-3815)

OCENA CZĄSTKOWA

MHP prawidłowo wydatkowało i rozliczało środki publiczne uzyskane na podstawie umów zawartych z Ministrem, których wysokość i przeznaczenie były zgodne z corocznie uzgadnianymi z Ministrem programami inwestycji. W ramach PW „Budowa MHP” w latach 2016-2022 (do 30 czerwca) wydatkowano łącznie 274 261,3 tys. zł, co stanowiło 36,2% planowanych kosztów. Ponadto poza PW „Budowa MHP” (w 2017 r. i 2021 r.) wydatkowano łącznie 28 525,6 tys. zł z planowanej (według zawartych umów) kwoty 114 590,3 tys. zł, tj. 24,9%. W związku

¹⁰⁹ Na podstawie umowy zawartej w dniu 31 grudnia 2020 r. na weryfikację oraz, w przypadku wystąpienia takiej konieczności, dostosowanie dokumentacji projektowej budynku MHP do potrzeb wystawy stałej, oraz na dostosowanie modelu BIM projektanta dla potrzeb Muzeum.

¹¹⁰ Znalazło to odzwierciedlenie w Opisie przedmiotu zamówienia pkt 2.4.25.

¹¹¹ Wejście w życie zmian do ustawy Prawo zamówień publicznych.

¹¹² Utrudnienia w dostawach materiałów z zagranicy, brak komponentów, zmienny rynek pracy, skutki trwającej pandemii COVID-19.

z wydłużeniem terminu zakończenia inwestycji Muzeum ponosiło koszty związane z najmem powierzchni biurowych, magazynowych oraz wystawienniczych, które w latach 2020-2022 (do 30 czerwca) wyniosły łącznie 6430,7 tys. zł. W skontrolowanym obszarze stwierdzono nieprawidłowości polegające na niewłaściwym przygotowaniu i/lub przeprowadzeniu postępowań na wybór generalnego wykonawcy budowy oraz wykonawcy wystawy stałej.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- Wnioski
1. Zintensyfikowanie działań na rzecz zakończenia budowy budynku Muzeum i wystawy stałej, w tym sfinalizowanie postępowania na wybór wykonawcy wystawy stałej, przy maksymalnym zachowaniu dotychczas planowanych kosztów i terminów.
 2. Właściwe przygotowywanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych związanych z realizacją PW „Budowa MHP”.
 3. Zapewnienie w toku realizacji PW „Budowa MHP” pełnej obsady zespołu Inwestora oraz stanowisk sprawujących nadzór nad tą inwestycją.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 22 lipca 2022 r.

Kontrolerzy
Sylvia Materkowska
Główny specjalista kp.
/-/

.....
podpis

Marcel Knyżewski
Starszy inspektor kp.
/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego
Dyrektor

Piotr Prokopczyk

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
Piotr Prokopczyk, Dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego



.....
podpis

